

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

DES DOMMAGES CAUSÉS A LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE

PAR L'ÉTABLISSEMENT, L'ENTRETIEN
ET LE FONCTIONNEMENT

DES

LIGNES TÉLÉGRAPHIQUES ET TÉLÉPHONIQUES

*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu
le Lundi 11 Juin 1900, à 8 heures 1/2.*

PAR

MARCEL-PETIT

CONSEILLER DE PRÉFECTURE DU LOIRET

PRÉSIDENT : M. CHAVEGRIN, PROFESSEUR

SUFFRAGANTS : MM. LESEUR, PROFESSEUR
PILLET, PROFESSEUR

PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

13, Rue Soufflot, 16

1900

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

DES DOMMAGES CAUSÉS

A LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE

PAR L'ÉTABLISSEMENT, L'ENTRETIEN
ET LE FONCTIONNEMENT

DES

LIGNES TÉLÉGRAPHIQUES ET TÉLÉPHONIQUES

*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu
le Lundi 11 Juin 1900, à 8 heures 1/2.*

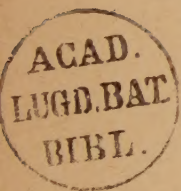
PAR

MARCEL-PETIT

CONSEILLER DE PRÉFECTURE DU LOIRET

PRÉSIDENT : M. CHAVEGRIN, PROFESSEUR

SUFFRAGANTS : MM. LESEUR, PROFESSEUR
PILLET, PROFESSEUR



PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, 16

1900

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

C'est vers l'année 1840 qu'après une longue série d'expériences et de découvertes auxquelles prirent part des savants du monde entier, le télégraphe électrique parvint à un degré de perfectionnement qui permit d'en essayer l'application comme moyen de correspondre à toutes distances.

En France, on établit en 1844 une première ligne de fils électriques entre Paris et Rouen ; le succès de l'entreprise engage à créer deux ans plus tard la ligne de Paris à Lille et à la frontière de Belgique.

Dès lors, l'élan est donné, et chaque année apporte son contingent d'accroissement au réseau télégraphique qui, en moins de vingt ans, atteint un développement d'environ 30.000 kilomètres.

Comment, au point de vue juridique, ces travaux considérables ont-ils pu s'exécuter ? D'après quels prin-

cipes, sous l'égide de quelles dispositions légales a-t-on pu depuis 1844 faire passer ces millions de mètres de fils et leur donner des supports sur les propriétés qu'ils traversent? Comment les difficultés, qui peuvent s'élever entre l'État et les particuliers qui ont à souffrir de l'établissement, de l'entretien ou du fonctionnement des lignes électriques, doivent-elles être réglées? Tel sera l'objet de cette étude.

Il est à peine besoin de signaler que les mêmes questions se posent relativement aux lignes téléphoniques de création beaucoup plus récente, car si à la différence des lignes télégraphiques qui servent à transmettre des signes écrits, ces dernières servent à la transmission à distance de la parole, les moyens de contact avec la propriété privée sont absolument les mêmes pour les unes et pour les autres, et par suite au point de vue qui nous occupe il n'y a pas lieu de les distinguer.

CHAPITRE PREMIER

Du caractère des travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques.

§ 1. — Les travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques de l'État sont des travaux publics.

Lignes télégraphiques. — Le télégraphe électrique ne fut considéré aux débuts de son application en France, que comme un instrument précieux pour le gouvernement, auquel il devait assurer des moyens plus prompts et plus sûrs pour recueillir ses renseignements et porter ses instructions. Le public ne fut admis que plusieurs années après la mise en service des premières lignes à participer aux bienfaits de cette découverte, et le projet de la loi du 29 novembre 1850, qui réalisa ce progrès, ne fut pas sans rencontrer tout d'abord, au sein de la commission de l'assemblée législative chargée de l'examiner, une certaine résistance, tant on crai-

gnait en mettant à la disposition de tous un tel moyen de correspondance, de compromettre la sécurité publique.

Ces craintes étaient vaines, l'avenir en a donné la preuve, et le législateur de l'époque fit sagement de ne pas s'y arrêter. Il crut devoir se borner à réserver à l'État le monopole de l'exploitation du nouveau télégraphe, comme on l'avait fait pour le télégraphe aérien par la loi du 2 mai 1837, et prendre les mesures de contrôle et de surveillance utiles pour concilier la satisfaction des intérêts privés avec la sauvegarde de l'intérêt public. C'est dans cet esprit qu'ont été conçus la loi du 29 novembre 1850 et le décret-loi du 27 décembre 1851.

Mais longtemps encore après l'ouverture des bureaux au public, la principale utilité du télégraphe n'en continua pas moins à résider aux yeux du gouvernement dans les services que lui-même en retirait, bien plutôt que dans ceux que le commerce et l'industrie pouvaient en attendre. A défaut des témoignages directs de cet état d'esprit laissés par les contemporains (1) nous en trouverions la preuve dans le rattachement qui fut fait du service télégraphique, lors de sa création, au ministère l'Intérieur, alors que celui des postes dépendait du

(1) Répertoire de Dalloz, v^o *Télégraphie*, n^o 38 (Tome 42¹, p. 34).

ministère des Finances, et dans le fait que les deux services ne furent réunis l'un à l'autre que plus de vingt ans après (1).

Quoi qu'il en soit, que l'on envisage le service télégraphique soit exclusivement au point de vue de son utilité comme instrument de gouvernement, soit comme moyen de communication mis par l'État au service des intérêts privés, il paraît difficile de lui contester le caractère de service public. La nation tout entière, en effet, n'est pas moins intéressée à ce que le gouvernement, qui doit agir dans un but d'utilité générale, ait à son service les voies de communication les plus sûres les et plus rapides, qu'elle ne l'est à pouvoir en faire usage par chacun de ses membres en particulier.

Lignes téléphoniques. — Les lignes téléphoniques qui, par des moyens différents, servent les mêmes inté-

(1) C'est un décret du 10 juillet 1876 rendu en exécution de la loi du 6 décembre 1873 et pour son application, qui opéra la réunion des deux services. Ils furent détachés du ministère des Finances le 5 février 1879 par un décret qui institua un ministère des Postes et Télégraphes. Après la suppression du ministère des Postes et Télégraphes (décret du 31 mai 1887) ils furent de nouveau rattachés au ministère des Finances et ce n'est que le 5 janvier 1889 qu'un nouveau décret transféra la Direction générale des Postes et Télégraphes au Ministère du Commerce et de l'Industrie dont elle dépend encore aujourd'hui.

rêts, possèdent certainement le même caractère. On l'a cependant contesté à certaines d'entre elles qui mettaient en relations non pas tout le public, mais des abonnés seulement, c'est-à-dire un nombre restreint et déterminé de personnes. La question ne s'est pas posée relativement au service télégraphique parce que, comme nous l'avons vu, il fut mis à la disposition du public de la façon la plus large dans des bureaux ouverts à tous, dès qu'il cessa d'être exclusivement réservé au gouvernement.

Au contraire, lorsqu'en 1879 il fut question en France d'utiliser comme mode de correspondance la découverte d'Edison, le ministre des Postes et Télégraphes, estimant avec raison « qu'il était difficile d'être éclairé sur
« cette nouvelle et merveilleuse application de l'élec-
« tricité, de pouvoir soupçonner la place qu'elle pren-
« drait dans les habitudes de la vie, de calculer enfin
« la dépense qu'entraînerait l'établissement des réseaux
« téléphoniques..., pensa qu'il fallait, tout en réservant
« d'une façon absolue le monopole de l'État, laisser
« l'industrie privée faire l'épreuve d'une entreprise
« dont il n'était pas possible de mesurer à l'avance les
« résultats » (1).

Les réseaux à établir furent donc confiés à des entre-

(1) *Histoire de la Téléphonie*, par Julien Brault, p. 208. Paris, G. Masson, éditeur, 1890.

prises privées qui ne furent pas autorisées à ouvrir des cabines publiques, mais seulement à établir des postes téléphoniques chez les particuliers moyennant un droit d'abonnement. Et lorsque le gouvernement, éclairé par le succès de l'exploitation privée dans la capitale, se décida à continuer l'expérience en province, il eut recours aux mêmes moyens qui lui permettaient de calculer à l'avance avec précision, d'après le nombre et l'importance des abonnements à chacun des réseaux qu'il se proposait de créer, le produit de son exploitation, et d'y proportionner les frais de personnel et de matériel nécessaires à sa mise en œuvre.

C'est lors de l'établissement d'un des premiers réseaux par l'État, à Reims, que la question que nous avons indiquée plus haut se posa. Plusieurs propriétaires (Neveux et consorts), se prétendant lésés par les travaux de l'administration des Postes et Télégraphes, introduisirent devant le Tribunal civil une action tendant à l'enlèvement des ouvrages établis sur leurs propriétés. Le Tribunal, considérant qu'il s'agissait de travaux publics, se déclara incompétent, les propriétaires firent appel et devant la Cour le préfet éleva le conflit. Un des principaux moyens invoqués par les consorts Neveux devant le Tribunal des conflits pour soustraire à la juridiction administrative la connaissance du litige, consistait à soutenir que les lignes de Reims étaient d'intérêt privé, établies sur les propriétés privées et

non sur la voie publique, encore bien qu'avec l'autorisation et par les soins de l'administration ; que ni cette autorisation, ni la redevance perçue ne changeait la destination du travail qui avait pour but de mettre en communication le domicile des particuliers abonnés avec les bureaux publics. Le Tribunal des conflits ayant trouvé dans d'autres motifs des raisons suffisantes pour déterminer sa conviction, laissa la question intacte (1). Mais M. Ducrocq, dans une savante dissertation rapportée par Dalloz sous l'arrêt Neveux (2), n'hésite pas à affirmer que les travaux à l'occasion desquels l'instance était née avaient bien le caractère de travaux publics. « Nous avons soutenu, dit-il, contre la
« prétention de l'Administration des Contributions
« directes, de soumettre à la contribution des patentes
« en qualité d'entrepreneur de distribution d'eau les
« villes qui consentent des concessions moyennant redevances, que le prix des concessions qui conduisent
« chez l'habitant les avantages de la fontaine publique,
« ne peut faire perdre son caractère de service public
« communal au service de la distribution des eaux dans
« une ville. Un arrêt du Conseil d'État du 27 avril 1877
« (D. P. 77.3.35) a consacré notre manière de voir et

(1) Aff, Neveux, 13 décembre 1884. (Lebon, page 910).

(2) Dalloz périodique, 1885, 3.33.

« décidé en rejetant la prétention de l'Administration
« des Contributions directes que le service de distribu-
« d'eau est de sa nature un service communal et qu'il
« ne saurait tomber sous l'application de la loi sur les
« patentes.

« N'en est-il pas de même au point de vue qui nous
« occupe du service téléphonique? Il vient trouver l'ha-
« bitant à domicile comme la concession d'eau. Entre le
« concessionnaire d'une concession d'eau et l'abonné
« au téléphone, y a-t-il une différence juridique saisis-
« sable? La concession d'eau évite au concessionnaire
« la peine d'aller prendre l'eau aux fontaines publiques.
« L'abonnement téléphonique évite à l'abonné le voyage
« au bureau de l'administration. Dans un cas comme
« dans l'autre il y a un supplément de service rendu,
« donnant lieu à une rémunération, à des redevances au
« profit des communes et de l'État, mais le caractère
« de service public n'en subsiste pas moins sans alté-
« ration dans un cas comme dans l'autre. ».

Il n'y a rien à ajouter à ces arguments qui sont pé-
remptoires.

Lignes privées. — Nous devons faire observer toute-
fois qu'il existe une catégorie de lignes auxquelles ils
ne peuvent s'appliquer. Nous voulons parler de celles
qui sont destinées à relier entre eux plusieurs points
d'un même établissement privé, ou plusieurs établisse-

ments privés appartenant à une même personne ou à plusieurs personnes cointéressées, sans avoir d'ailleurs aucune communication avec un réseau public. De semblables lignes ne peuvent être établies qu'avec l'autorisation du Gouvernement conformément aux dispositions du décret-loi du 27 décembre 1851 et l'autorisation n'est donnée que moyennant la stipulation d'un droit d'abonnement, mais elles sont construites et entretenues aux frais des permissionnaires eux-mêmes et restent leur propriété (1).

Lignes publiques autres que celles de l'État. — Il existe un cas cependant, où une ligne établie dans les conditions que nous venons d'indiquer peut néanmoins n'être pas une ligne privée. C'est lorsqu'elle est établie par une personne morale telle qu'un département ou une commune, pour assurer ou faciliter le fonctionnement d'un de ses services publics. Telle serait par exemple la ligne reliant (en dehors de toute communication avec le réseau public de l'État) la préfecture avec la gendarmerie ou la prison départementales, et encore celle qui mettrait en correspondance la mairie d'une ville avec l'usine qui lui envoie les eaux d'une source.

Dans ces deux cas les lignes électriques ne sont pas une dépendance d'un ouvrage public de l'État, mais

(1) Décret du 13 mai 1879.

elles se rattachent au fonctionnement ou à l'exploitation d'un service public du département ou de la commune, et elles doivent en conséquence être classées dans la catégorie des ouvrages publics départementaux ou communaux.

§ 2. — Conséquences au point de vue de la détermination de la juridiction compétente pour connaître des dommages qu'ils peuvent causer à la propriété privée, du caractère d'utilité publique des travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques.

Il résulte du caractère d'ouvrages publics que nous venons de reconnaître aux lignes télégraphiques et téléphoniques que si les travaux effectués pour leur établissement ou leur entretien causent quelque dommage aux particuliers, les réclamations de ces derniers devront être portées non devant les tribunaux ordinaires, mais devant les conseils de préfecture. Ce principe est écrit dans la loi du 28 pluviôse an VIII qui, en instituant les conseils de préfecture, leur donna compétence pour prononcer « ... sur les réclamations des particuliers qui
« se plaindront des torts et dommages procédant du fait
« personnel des entrepreneurs et non du fait de l'ad-
« ministration ». Il est aujourd'hui universellement reconnu que c'est par une erreur de rédaction que la loi paraît exclure de la compétence du Conseil de préfecture la connaissance des réclamations relatives aux

dommages provenant du fait de l'Administration elle-même, et que sa disposition doit être entendue en ce sens que le Conseil de préfecture est compétent non seulement au cas de dommage procédant du fait de l'Administration, mais encore au cas de dommage procédant du fait personnel des entrepreneurs (1).

Ce que c'est que le dommage en droit administratif.

— Qu'entend-on par dommage en droit administratif? Au sens général du mot, le dommage est un préjudice moral ou matériel qui affecte la personne ou les biens d'un individu. Au sens restreint que lui donne le droit administratif, et en tant qu'il affecte la propriété seule et non la personne, puisque ce dernier cas est étranger à notre sujet, le dommage consiste dans toute atteinte portée à la propriété privée par l'exécution d'un travail public, à l'exception toutefois de l'expropriation, qui est bien la plus forte expression du dommage, mais qui en raison même de son extrême gravité est l'objet de dispositions spéciales,

Cette définition demande quelques explications.

L'inviolabilité de la propriété privée est un des principes fondamentaux de notre droit moderne. Depuis qu'il a été proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les diverses constitutions qui se

(1) Aucoc. *Conférences*, t. II, n° 752, p. 484.

sont succédé en France lui ont donné place au rang des droits constitutionnels. Lorsque l'intérêt public exige le sacrifice du droit de propriété, celui à qui il appartient ne peut en être privé qu'après que la « *nécessité* », disaient la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la Constitution de l'an III, que l'« *utilité* », dit le Code civil, en a été légalement constatée, et moyennant le paiement d'une juste et préalable indemnité. Ces principes demeurèrent à peu près à l'état de lettre morte pendant de longues années. Nous voyons encore, dans la loi du 16 septembre 1807, la dépossession complète assimilée à toute autre atteinte plus ou moins grave portée à la propriété privée dans l'intérêt de l'exécution des travaux publics. Dans tous les cas indistinctement, l'indemnité devait être réglée par le Conseil de préfecture, conformément à la loi du 28 pluviôse an VIII, et « quand s'éleva dans la pratique la « question de savoir si cette indemnité serait nécessairement préalable, le Conseil d'État décida, le 21 décembre 1808, qu'elle pourrait n'être payée qu'après « la dépossession, toutes les fois qu'il y aurait péril à « retarder cette dernière (1) ».

C'est la loi du 8 mars 1810, dont le germe est contenu

(1) Répertoire de Droit administratif, de Léon Becquet, v^o *Expropriation*, n^o 7, page 195.

dans la célèbre note rédigée à Schoenbrunn par Napoléon I^{er} (1), qui, la première, tirant des principes proclamés en faveur de la propriété un système qui leur permit de se manifester, sépara l'expropriation des simples dommages et établit des garanties spéciales pour le cas où le droit de propriété était menacé dans son essence. La fixation de l'indemnité cessa, dans ce cas, d'être de la compétence de la juridiction administrative pour appartenir à l'autorité judiciaire et cette indemnité dut toujours être préalable à la dépossession.

Depuis 1810, la législation a subi d'importantes modifications, mais aucune atteinte n'a été portée au principe de la séparation de l'expropriation et des dommages. Quant aux lois des 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807, elles perdirent leur caractère général et ne s'appliquèrent plus dorénavant qu'au cas où l'objet du droit de propriété était seulement détérioré, endommagé, le droit lui-même restant intact, au cas, en un mot, de simple dommage, et c'est dans ces limites qu'elles sont encore aujourd'hui en vigueur.

Si l'étude spéciale des lois sur l'expropriation est étrangère à notre sujet, nous devons du moins rechercher en elles les éléments constitutifs de ce fait juri-

(1) Répertoire de Dalloz, v^o *Expropriation*, t. 23, p. 501, note sous le n^o 11.

diqu), car c'est lui qui forme pour ainsi dire la limite supérieure du dommage.

Pour savoir si un fait donné constitue une expropriation ou simplement un dommage, « il n'y a pas à
« se préoccuper de savoir si les formalités prescrites
« par les lois de la matière ont été accomplies. L'omis-
« sion de ces formalités ne modifie pas le caractère de
« l'atteinte portée à la propriété et ne transforme pas
« en un simple dommage ce qui, au fond, constitue
« une dépossession du propriétaire. Lorsque le proprié-
« taire ne peut plus employer sa chose à aucun usage,
« lorsque les produits du sol, et le sol lui-même sont
« absorbés par une occupation intégrale et définitive,
« on trouve là le caractère essentiel de l'expropriation.
« Sans doute, la dépossession subie par le propriétaire
« n'est alors que le résultat d'un abus, d'un empiète-
« ment illégal et arbitraire; mais cet excès de pouvoir
« a des conséquences irrévocables : il consomme l'ex-
« propriation aussi énergiquement que l'accomplisse-
« ment des formalités légales (1) ».

Remarquons que lorsque cette condition se trouve réalisée, c'est le domaine public qui est substitué au propriétaire évincé; le droit de propriété ne peut pas

(1) Christophle et Auger, *Traité des Travaux publics*, n° 2267, tome II, p. 362.

être supprimé, il ne peut être que transporté. « Cela
« résulte », dit M. Garsonnet, « non-seulement des
« termes formels des lois qui régissent la matière, mais
« encore des rapports et des discussions qui les ont pré-
« parées. Le Code civil, par les mots *céder sa pro-*
« *priété*, et la loi du 3 mai 1841, en parlant de *cession*,
« *d'aliénation*, d'*envoi en possession de la propriété*,
« *de prise de possession*, de *remise de la propriété*,
« *de contrat de rachat*, de *portion cédée*, de *terrains*
« *acquis que l'administration est dans le cas de re-*
« *vendre, dont les anciens propriétaires veulent réac-*
« *quérir la propriété*, expriment très nettement l'idée
« que l'expropriation se résout en un transfert de pro-
priété (1). »

Nous pouvons donc dire, en complétant la définition
que nous avons donnée plus haut du dommage, que dans
l'échelle des atteintes portées à la propriété privée dans
l'intérêt des services publics « tout ce qui n'est pas
expropriation est dommage (2) », et que l'expropria-
tion consiste dans le transfert d'un domaine privé à un
domaine public du droit de propriété sur un immeuble.

*Les dommages provenant des travaux d'établisse-
ment et d'entretien des lignes télégraphiques et télé-*

(1) Répertoire de Droit administratif, de Léon Becquet,
v^o *Expropriation*, n^o 13, p. 198.

(2) Aucoc, *Conférences*, t. II, n^o 748.

phoniques ne sont de la compétence administrative que si ces travaux ont été régulièrement autorisés.

Si le Conseil de préfecture est compétent d'une façon générale pour connaître des dommages provenant de l'exécution des travaux publics, il faut que ces travaux aient été régulièrement autorisés.

La propriété privée étant placée par la loi sous la protection de l'autorité judiciaire, cette autorité a nécessairement le pouvoir d'empêcher et de réprimer les atteintes qui peuvent être apportées à son libre exercice. Ce principe souffre une exception au cas où l'entrave apportée à l'exercice du droit de propriété provient de travaux publics régulièrement autorisés ; mais à défaut d'autorisation régulière, il n'existe pas de cause d'exception et la règle générale doit être appliquée.

Nous devons constater que cette théorie générale de la nécessité d'une autorisation régulière pour donner à des travaux, même exécutés dans un intérêt public, le caractère de travaux publics dont le contentieux appartient à la juridiction administrative, n'est pas sans rencontrer dans la jurisprudence des contradictions (1), mais elle trouve néanmoins de solides points d'appui

(1) C. d'État, 14 novembre 1879 (Lebon, p. 696).

Trib. des Conflits, 18 février 1893 (Lebon, p. 156).

dans de nombreuses décisions du Conseil d'État, du Tribunal des Conflits et de la Cour de Cassation (1), et il nous semble que c'est la seule qui reconnaisse aux intérêts privés les garanties auxquelles ils ont droit.

On peut, au surplus, invoquer en sa faveur l'autorité de deux maîtres du droit administratif, M. Laferrière et M. Aucoc. « En matière de dommages comme en « matière d'occupations », dit M. Laferrière, « la compétence du Conseil de préfecture a pour cause le caractère administratif que des actes de l'autorité publique impriment aux travaux. Si donc ces actes font défaut, la compétence administrative manque de base et l'autorité judiciaire reprend ses droits. Il en résulte que les dommages provenant des travaux effectués sans déclaration d'utilité publique, sans autorisation des autorités compétentes, n'ont pas, au regard des tiers, le caractère de dommages causés par les travaux publics et ne relèvent pas de la juridiction administrative (2). » Et un peu plus loin, le même auteur ajoute : « On doit assimiler à une occupation non autorisée celle qui a été illégalement autorisée. » De même, M. Aucoc dit formellement

(1) C. d'État, 28 mai 1868 (Lebon, p. 612).

Trib. des Conflits, 29 novembre 1879 (Lebon, p. 763).

C. de Cassation, ch. civ., 15 mars 1881 (D. P., 81.1.355).

(2) *Traité de la Juridiction administrative*, t. II, p. 170.

« que toutes les fois que l'administration ou ses repré-
« tants s'attaquent à la propriété privée sans avoir rem-
« pli les formalités qui sont destinées à constater que
« l'intérêt public exige le sacrifice de l'intérêt privé,
« ils sont considérés comme simples particuliers et que
« c'est l'autorité judiciaire qui statue en pareil cas sur
« les réclamations du propriétaire (1) », et encore « que
« les dommages autres que la dépossession des immeu-
« bles ne donnent lieu à des débats de la compétence
« du Conseil de préfecture qu'autant que les faits qui
« les ont causés se sont accomplis en vertu des ordres
« de l'Administration ou avec son autorisation et en
« suivant les formes spéciales prescrites par le lé-
« gislateur pour garantir les droits des particu-
« liers (2). »

Les formes de l'autorisation ont donc une importance capitale au point de vue de la détermination de la compétence, puisque, suivant qu'elles ont été mécon-
nues ou respectées, c'est la juridiction ordinaire ou la
juridiction administrative qui devra connaître de la de-
mande en réparation du dommage. Aussi devons-nous
nous attacher à les déterminer avec soin.

(1) *Conférences sur le Droit administratif*, T. I, p. 376.

(2) Même ouvrage, p. 575.

CHAPITRE II

Des formes suivant lesquelles les travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques devaient être autorisés avant la loi du 28 juillet 1885.

§. 1. — Autorisation relative aux études préalables à l'établissement du projet.

Parmi les travaux exécutés pour la création d'une ligne électrique comme de tout autre ouvrage public, les premiers par lesquels la propriété privée puisse se trouver atteinte sont ceux qui ont pour but de mettre l'administration en possession des données nécessaires à l'établissement de son projet. Avant toute chose en effet il importe de reconnaître quels sont entre les divers points qu'on se propose de relier les uns aux autres, les tracés qui présentent le plus d'avantages au point de vue de la brièveté de la ligne et de la facilité de lui donner les appuis les plus sûrs moyennant le

minimum de frais. Quelles sont les formes régulières que comporte l'autorisation de ces premiers travaux ?

La loi du 28 juillet 1885 est la première qui ait réglementé ces formes. Il n'existait pas jusqu'alors à proprement parler de législation sur cette matière, mais néanmoins la nécessité des études préalables à l'exécution des travaux publics et le droit de pénétrer dans les propriétés particulières pour y procéder avait toujours été reconnu par la jurisprudence. Un arrêt de la Cour de Cassation du 4 mars 1825 (1) s'exprime ainsi : « Les
« agents de la Direction générale des ponts et chaussées sont suffisamment autorisés à s'y livrer lorsqu'ils
« sont munis des ordres de leurs supérieurs et de l'autorité administrative compétente, sauf la réparation
« et l'indemnité des torts et dommages que ces travaux
« pourraient causer, et à la charge par les dits agents
« de la Direction générale de justifier de leur qualité et
« de leur mission aux propriétaires des terrains sur
« lesquels ils s'exécutent. » Cette autorité administrative compétente, dont parle la Cour de Cassation, est le préfet, et jamais le Conseil d'État, pas plus que la Cour de Cassation, n'a fait difficulté pour reconnaître aux agents de l'Administration le droit de pénétrer sur les terrains privés pour y procéder à leurs études, après la

(1) Répertoire de Dalloz. V^o *Domage-Destruction*. Note sous le n^o 179.

publication d'un arrêté préfectoral pris à cet effet. Tels étaient les usages, consacrés par la jurisprudence, auxquels des circulaires ministérielles recommandaient de se conformer strictement (1). On s'explique qu'ils aient pu se maintenir aussi longtemps en pratique en dehors de toute intervention législative, si l'on considère que la Cour de Cassation n'avait été, à la veille de la loi de 1885, saisie que deux fois de contestations relatives à leur régularité, et que le Conseil d'État lui même n'avait pas été appelé à rendre sur ce même point plus de cinq ou six décisions (2). Ils s'appliquaient au cas d'études préalables à toutes sortes de travaux publics de l'État et par conséquent à ceux dont nous nous occupons ici spécialement.

§ 2. — Autorisation d'exécuter les travaux d'établissement.

Pour examiner dans l'ordre où elles doivent s'accomplir les diverses formalités exigées préalablement à l'adoption des projets, nous devrions placer, immédiatement après les études sur le terrain, l'enquête administrative, mais comme suivant les usages de l'Administration des Télégraphes la nécessité de cette enquête

(1) Christophle et Auger. T. I, n° 294.

(2) D. P. 1885. 4. 266. Aff. Min. pub., c. D^{lle} Desnoulets. Rapport de M. le conseiller Vételay.

ne s'appliquait pas aux travaux qu'elle faisait exécuter il nous paraît préférable de n'examiner aussi bien sa nécessité que ses formes qu'après avoir étudié l'autorisation elle-même, dont les formes peuvent donner matière à controverse, mais dont le principe du moins ne peut être contesté par personne.

Les travaux d'établissement des premières lignes télégraphiques furent commencés sous l'empire des lois des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 qui avaient établi la distinction entre les grands travaux publics de l'État pour lesquels l'autorisation devait être donnée par une loi, et les travaux de moindre importance qu'une ordonnance royale suffisait à autoriser.

La façon dont le gouvernement comprit le rôle des lignes télégraphiques, que nous avons exposée plus haut, dut tout naturellement faire exclure les représentants du pays du droit d'en ordonner la création. On n'eût pas compris en effet leur intervention dans une matière qui n'intéressait que le gouvernement seul. Mais bientôt et pour un long temps on n'eut plus à distinguer entre deux autorités différentes ayant pouvoir d'ordonner respectivement certains travaux, car la Constitution du 14 janvier 1852, interprétée et modifiée par le sénatus-consulte des 23-30 décembre suivant, consacrant sur ce point le retour à la législation impériale de 1810, réunit entre les mains du chef de l'État les attributions partagées sous le régime de la mo-

narchie constitutionnelle entre le roi et les chambres.

C'est sous l'empire de cette constitution que se produisit le grand mouvement d'extension des lignes télégraphiques et que s'élevèrent les premières difficultés auxquelles leur établissement ait donné lieu entre l'administration et les particuliers.

« Tous les travaux d'utilité publique, notamment
« ceux désignés par l'article 10 de la loi du 21 avril
« 1832 et l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les
« entreprises d'intérêt général sont ordonnées ou auto-
« risées par décrets de l'empereur. Ces décrets sont
« rendus dans les formes prescrites pour les règlements
« d'administration publique.

« Néanmoins si ces travaux et entreprises ont pour
« condition des engagements et des subsides du Trésor
« le crédit devra être accordé ou l'engagement ratifié
« par une loi avant la mise à exécution. »

Ces termes, qui sont ceux de l'art 4 du sénatus-consulte des 25-30 décembre 1852, paraissent signifier bien clairement qu'il n'existe plus qu'une seule forme d'autorisation pour toutes sortes *d'entreprises d'intérêt général* et que cette forme est celle du décret rendu sur l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'État, l'intervention du pouvoir législatif étant restreinte au contrôle de la dépense qu'elles peuvent entraîner pour le Trésor.

Cette législation demeura en vigueur jusqu'à la fin

du second empire. C'est une loi du 27 juillet 1870 qui rétablit dans des conditions à peu près semblables à celles qu'avaient inaugurées les lois de 1833 et de 1841, le partage du droit d'autorisation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif : Art. 1^{er} « Tous grands
« travaux publics, routes impériales, canaux, chemins
« de fer, canalisations des rivières, bassins et docks
« entrepris par l'État ou par Compagnies particulières,
« avec ou sans péage, avec ou sans subside du Trésor,
« avec ou sans aliénation du domaine public, ne pour-
« ront être autorisés que par une loi rendue après une
« enquête administrative.

« Un décret impérial rendu en la forme des régle-
« ments d'administration publique et également pré-
« cédé d'une enquête pourra autoriser l'exécution des
« canaux et chemins de fer d'embranchement de moins
« de vingt kilomètres de longueur, des lacunes et rec-
« tifications de routes impériales, de ponts et de tous
« autres travaux de moindre importance. »

Ainsi désormais, comme avant 1852, une loi est nécessaire pour autoriser les grands travaux de l'État dont l'article 1^{er} contient une énumération qui ne paraît pas être limitative, et le décret (équivalent de l'ordonnance royale sous la monarchie de juillet) suffit pour autoriser tous les autres, qualifiés de moindre importance.

Si nous envisageons dans son ensemble cette législation depuis 1852 jusqu'à 1885, nous reconnaissons qu'un

décret était suffisant et nécessaire pour autoriser toutes sortes de travaux publics de 1852 à 1870 et que de 1870 à 1885 un décret pouvait n'être pas suffisant, mais que c'était la forme la plus simple de l'autorisation, réservée aux cas dont l'importance ne nécessitait pas l'intervention du législateur. Il n'y avait pas place pour une troisième forme d'autorisation des travaux publics et si les travaux d'établissement des lignes télégraphiques et téléphoniques n'ont pas été l'objet de dispositions spéciales, il faut admettre que l'autorisation de les exécuter a dû consister jusqu'à la promulgation de la loi du 28 juillet 1885, au moins dans un décret pris sur l'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'État.

Or, de dispositions spéciales réglementant les formes de cette autorisation, il n'en existe pas. Le décret-loi du 27 décembre 1851 se borne à énoncer (art. 1^{er}) que :
« Aucune ligne télégraphique ne peut être établie ou
« employée à la transmission des correspondances que
« par le Gouvernement ou avec son autorisation. »

Rien quant à la forme de cette autorisation, qui reste soumise au droit commun et à laquelle devront s'appliquer par conséquent les dispositions rapportées ci-dessus de l'article 4 du sénatus-consulte des 25-30 décembre 1852.

Aussi n'est-on pas peu surpris en interrogeant les différents documents que possède sur cette matière la jurisprudence, de constater que dans aucune des affaires

qui furent soumises à la juridiction ordinaire ou à la juridiction administrative, les formes régulières de l'autorisation telles que nous venons de les déterminer n'avaient été observées.

Dans une affaire Rault soumise à la Cour de Douai (appel d'une ordonnance de référé par laquelle le président du tribunal de Boulogne avait ordonné la cessation des travaux faits pour l'établissement d'une ligne) la Cour reconnaît « que l'inspecteur du service opérait « en vertu de pouvoirs et d'instructions émanant de ses « supérieurs hiérarchiques » (1).

Une instance Appay nous révèle que la création d'une ligne partant de la station de Chartres avait été autorisée par arrêté du préfet d'Eure-et-Loir approuvé par le Ministre de l'Intérieur (2). Dans une affaire Arnould nous voyons qu'une autorisation de même nature pour la ligne de Nancy à Château-Salins était émanée du préfet seul (3). Les affaires Neveux et autres (4), Castaing (5), Desnoulets (6), Senlis-Botte (7) donnent quatre nouveaux exemples d'autorisations d'établissement

(1) Répertoire de Dalloz, v^o *Télégraphie*, n^o 56, note 1.

(2) C. d'État, 31 août 1861 (Lebon, p. 785).

(3) C. d'État, 24 décembre 1862 (Lebon, p. 855).

(4) Trib. des Conflits, 13 décembre 1884 (Lebon, p. 910).

(5) C. d'État, 23 janvier 1885 (Lebon, p. 94).

(6) Cass. ch. crim., 17 avril 1885 (D. P. 85.1.265).

(7) Trib. des Conflits, 8 mai 1886 (Lebon, p. 391).

de lignes électriques par simples arrêtés préfectoraux. Sur quelles bases ou plutôt sur quelles apparences de bases légales une pareille pratique, si peu conforme aux principes que nous avons reconnus, avait-elle pu s'établir et subsister aussi longtemps? Nous le découvrons dans l'argumentation suivante de l'administration des postes et télégraphes (affaire Neveux) : « Une autorisation générale donnée par le préfet », prétend-elle, « suffit pour que l'Administration soit fondée à entreprendre tous les travaux ne donnant pas lieu à expropriation. Peu importe qu'elle ne spécifie pas les immeubles ni la nature des travaux » (1). Voilà donc la raison pour laquelle toute une catégorie de travaux publics, et non des moins importants, ont été soustraits pendant si longtemps aux règles communes, c'est parce qu'ils peuvent s'exécuter sans expropriation. Cette explication est loin d'être satisfaisante, car s'il est vrai que l'exécution d'une ligne électrique ne comporte pas nécessairement l'incorporation au domaine public d'une fraction quelconque de la propriété privée, il ne s'ensuit pas qu'elle soit dispensée de l'autorisation dans les formes prescrites pour les travaux publics en général. La loi du 21 avril 1832 en décidant (art. 10) que « nulle création aux frais de l'État d'une

(1) Voir la note sous l'arrêt Neveux (Lebon, 1884, p. 940).

« route, d'un canal, d'un grand pont sur un fleuve et
« sur une rivière, d'un ouvrage important dans un port
« maritime, d'un édifice ou d'un monument public, ne
« pourront avoir lieu à l'avenir qu'en vertu d'une loi
« spéciale ou d'un crédit ouvert à un chapitre spécial
« du budget », n'a certainement pas eu en vue seulement les travaux pour lesquels il serait nécessaire de recourir à l'expropriation. Son texte même nous en fournit la preuve. Soutiendrait, en effet, que la création d'un grand pont sur un fleuve ou sur une rivière, dont les assises auraient pu être établies tout entières sur le domaine public, n'aurait pas été soumise, sous l'empire de la loi de 1832, à la formalité de l'autorisation par une loi? Cela nous paraît impossible. Les dispositions des lois de 1833 et de 1841, bien que ces lois traitent spécialement de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ne font que développer, en le modifiant, le système inauguré par la loi de 1832; elles rendent au pouvoir exécutif une partie des attributions dont la première l'avait dépouillé, et leur portée n'est pas davantage limitée. Mais ce qui est plus caractéristique, c'est que le sénatus-consulte des 25-30 décembre 1852 dans l'article 4 que nous avons reproduit plus haut, voulant désigner les travaux auxquels s'appliqueraient les nouvelles formes de l'autorisation, non content d'avoir dit « *tous les grands travaux d'utilité publique* » et de s'être formellement référé aux textes de l'article

10 de la loi du 21 avril 1832 et de l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, poussant à l'extrême le souci d'employer des termes assez compréhensifs pour qu'aucune sorte de travail public de l'État n'échappe aux règles qu'il allait tracer, ajoute encore « *toutes les entreprises d'intérêt général* ». Peut-on vraiment demander plus, et le rapprochement de ces différents textes peut-il laisser le moindre doute dans l'esprit sur ce point que la possibilité ou l'impossibilité d'exécuter les travaux publics de l'État sans recourir à l'expropriation est sans influence sur les formes de l'autorisation à laquelle ils sont soumis?

Si l'erreur de l'administration des postes et télégraphes est manifeste, elle peut du moins s'expliquer et voici comment : lorsqu'il s'agit de travaux départementaux ou communaux, l'acte qui les autorise revêt une forme différente suivant que leur exécution comporte ou non, pour tout ou pour partie, la nécessité de l'expropriation. Pour les travaux de l'État, au contraire, l'acte d'autorisation, loi ou décret, est toujours le même qui déclare l'utilité publique et arme l'Administration du droit d'expropriation, et comme il est rare, en somme, qu'un grand travail public puisse s'accomplir sans expropriation, le caractère d'acte d'autorisation a fini par disparaître dans la loi ou le décret sous celui d'acte de déclaration d'utilité publique; de là à conclure qu'il n'y avait pas lieu de les provoquer dans le cas où l'ex-

propriation pouvait être évitée, il n'y avait qu'un pas qui fut franchi.

Mais si la loi ou le décret ne sont pas nécessaires pour donner l'autorisation, comme il faut bien cependant qu'une autorisation intervienne, quelle sera l'autorité habile à la donner?

Ici encore, des apparences trompeuses ont voilé les véritables principes dont on avait commencé à s'éloigner. Nous avons vu plus haut que les premiers travaux que nécessitent l'établissement des projets, les études sur le terrain qui par leur nature même ne peuvent être astreintes aux formalités ordinaires de l'autorisation, par la raison qu'elles sont la condition indispensable de l'établissement des projets sur lesquels interviendra l'autorisation proprement dite, ont toujours été considérés par la jurisprudence comme réguliers s'ils avaient été précédés d'un arrêté préfectoral dûment publié.

C'est dans les décisions rendues en pareille matière et aussi sans doute dans celle des occupations temporaires, qui aux termes de la loi du 16 septembre 1807 devaient être autorisées par arrêtés préfectoraux, qu'on a cru trouver la théorie générale de la compétence du préfet pour autoriser les travaux publics lorsqu'ils ne donnent pas lieu à expropriation.

Ces errements de l'administration remontent à l'époque de la création des premières lignes, et les tentatives

faites, avant la loi du 28 juillet 1885, pour les régulariser, sont demeurées infructueuses. C'est ainsi que le ministre des Postes et Télégraphes soumit, le 13 mai 1879, à la signature du Président de la République, un décret aux termes duquel (art. 3) le droit d'autorisation prévu par le décret-loi du 27 décembre 1851 devait appartenir au ministre des Postes et Télégraphes. Ce n'était pas assez, il eût fallu une loi pour modifier, relativement aux travaux de l'administration des Postes et Télégraphes, la législation générale des travaux publics, et comme par le passé les travaux d'établissement des lignes électriques continuèrent à être autorisés par simples arrêtés préfectoraux.

Enquête administrative. — Si la véritable forme de l'autorisation était méconnue, une autre formalité substantielle qui eût dû être accomplie préalablement l'était aussi et à plus forte raison. Nous voulons parler de l'enquête administrative dont une ordonnance des 10-27 mai 1829 avait posé le principe dans les termes suivants (art. 8) : A l'avenir aucune route nouvelle au
« compte de l'État, aucun ouvrage neuf d'une grande
« dimension sur le bord d'un torrent ou d'une rivière
« ne sera entrepris sans que la proposition en ait été
« soumise à une enquête dont les formes seront déter-
« minées pour chaque cas particulier suivant l'impor-
« tance des travaux et leur influence probable. »

Si ces dispositions avaient été encore en vigueur

lorsque l'État commença à établir des réseaux électriques, on aurait pu se demander s'ils devaient entrer dans la catégorie des *ouvrages neufs de grande dimension* soumis à la formalité de l'enquête préalable ou au contraire dans celle des autres travaux qui en étaient exempts. Mais la loi du 3 mai 1841 (art. 3) soumit à une règle commune les uns et les autres qui dorénavant, sans distinction, durent être précédés de l'enquête administrative. Après le sénatus-consulte des 25-30 décembre 1852, la question se posa de nouveau, et d'une façon absolue pour toutes sortes de travaux, de savoir si la nécessité de l'enquête subsistait encore. On admit sans difficulté l'affirmative. L'administration des Télégraphes seule crut devoir soustraire à la règle commune les travaux de son ressort. « Les prescriptions de la loi du 3 mai 1841 », lisons-nous dans le Répertoire de Dalloz, « leur sont en fait inappliquées et en droit inapplicables parce que leur établissement n'a pas pour objet spécial ni principal le développement du commerce et de l'industrie du pays, mais constitue surtout un des principaux moyens de gouvernement, de sûreté et de sécurité publiques (1). »

A l'argument tiré de cette façon toute spéciale d'envisager le rôle des lignes électriques, dont nous avons

(1) Dalloz, Répertoire, v^o *Télégraphie*, n^o 50.

déjà constaté l'influence, s'ajoutait la force de cette considération que les travaux nécessaires à leur établissement peuvent en général s'exécuter sans exiger le sacrifice complet de la propriété privée. Les termes du rapport sur l'ordonnance du 18 février 1834, par laquelle furent déterminées les formes de l'enquête administrative telles qu'elles subsistent encore aujourd'hui, paraissent à première vue favorables à cette interprétation. « La
« nécessité des enquêtes, y est-il dit, ne peut être mise
« en doute. Que les travaux d'une route, d'un canal ou
« d'un chemin de fer s'exécutent aux frais de l'État ou
« qu'ils deviennent l'objet de la spéculation d'une com-
« pagnie, il est toujours indispensable que l'utilité pu-
« blique en soit bien établie. L'acte de l'autorité qui
« en ordonne ou qui en permet l'entreprise emporte
« avec lui le droit d'expropriation, et ce droit exorbi-
« tant ne peut, ne doit être exercé qu'autant qu'il est
« prouvé que les sacrifices imposés à la propriété par-
« ticulière sont commandés et justifiés par un intérêt
« général. » Si l'acte de l'autorité qui ordonne ou per-
met l'entreprise emporte avec lui le droit d'expropria-
tion, qui est le dommage le plus absolu que puisse subir
la propriété privée, et si c'est celui-là que le rapporteur
s'est borné à signaler comme le plus saisissant par sa
gravité, il faut se garder d'en conclure que les mêmes
mesures préventives ne doivent pas être prises en fa-
veur de la propriété lorsqu'elle est menacée de dom-

mages de moindre importance. Nous avons reconnu que la garantie résultant pour les particuliers des formes solennelles de l'autorisation des travaux publics de l'État par une loi ou par un décret, n'était pas restreinte au cas où ils étaient exposés à subir l'expropriation par le fait de ces travaux. La nécessité de l'enquête préalable n'est pas plus limitée que celle de ces formes solennelles de l'autorisation. Elle existait pour tous les travaux neufs de grande dimension visés par la loi du 21 avril 1832, pour tous ceux auxquels s'appliquèrent les lois de 1833 et de 1841, puis le sénatus-consulte de 1852 et enfin la loi du 27 juillet 1870 qui l'énonce en termes formels, c'est-à-dire pour toutes les entreprises d'intérêt général.

Voici succinctement en quoi consistent les formalités de l'enquête administrative telles qu'elles sont déterminées par l'ordonnance du 18 février 1834. Un avant-projet faisant connaître le tracé général de la ligne des travaux, les dispositions principales des ouvrages et l'appréciation sommaire des dépenses, est déposé pendant un mois au moins et quatre mois au plus aux chefs-lieux du département et des arrondissements avec des registres destinés à recevoir les observations auxquelles pourra donner lieu l'entreprise. A l'expiration du délai du dépôt des registres et des pièces, délai déterminé par l'administration supérieure dans les limites ci-dessus indiquées, une commission

formée au chef-lieu du département, composée de neuf membres au moins et de treize au plus, choisis par le préfet parmi les principaux propriétaires de terres, bois et mines, les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels, donne son avis motivé tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les diverses questions posées par l'Administration. Un procès-verbal des opérations de la commission est dressé et transmis par son président avec toutes les pièces de l'enquête au préfet qui les adresse avec son avis à l'Administration supérieure.

§ 3. — Autorisation d'exécuter les travaux d'entretien.

Les règles que nous venons de reconnaître ne peuvent s'appliquer qu'aux travaux d'établissement des lignes électriques. Cela résulte clairement des expressions employées par la loi du 21 avril 1832 (*création*), le sénatus-consulte des 25-30 décembre 1852 (*entreprises*) et l'ordonnance du 10 mai 1829 (*ouvrages neufs*).

Quant aux règles auxquelles sont soumis les travaux d'entretien, elles sont contenues dans l'article 4 de cette même ordonnance du 10 mai 1829. « Les travaux
« d'entretien et de réparation ordinaires dépendant de

« l'administration des Ponts et Chaussées seront exécutés dans chaque département sous la direction des ingénieurs et sous l'autorité du préfet. En conséquence pour cette partie du service le préfet approuvera les projets, passera les adjudications, et l'Administration centrale n'aura plus à exercer qu'une haute surveillance. »

Il résulte de l'article 7 que si le devis des travaux de réparation dépasse 5,000 francs, le projet devra être approuvé par le Directeur général des Ponts et Chaussées, aujourd'hui le Ministre des travaux publics.

Bien que ces textes ne parlent que des travaux dépendant de l'administration des Ponts et Chaussées, il n'y a pas à douter que leurs dispositions s'appliquent d'une façon générale à tous les travaux publics de l'État, quel que soit le service qui les fasse exécuter.

Les formes de l'autorisation devaient donc être, pour ces travaux d'entretien et de réparations ordinaires, celles que nous avons vu suivre à tort par l'Administration relativement aux travaux neufs. Un arrêté du préfet était suffisant pour donner l'autorisation, sans qu'il fût besoin d'enquête préalable. On comprend aisément que lorsqu'il s'agit simplement d'entretenir ou de remettre en état les ouvrages établis pour le fonctionnement d'un service public, il ne soit pas nécessaire de recourir à des formalités qui ont pour prin-

principal objet d'éclairer l'Administration sur l'utilité du travail; l'entretien de l'ouvrage, tant que le service qu'il est destiné à assurer n'est pas supprimé, est par lui-même non seulement utile, mais nécessaire.

CHAPITRE III

Avant la loi du 28 juillet 1885, l'établissement sur la propriété privée des ouvrages dépendant des lignes télégraphiques et téléphoniques ne pouvait en général donner lieu qu'à de simples dommages.

Avant de procéder à l'établissement d'une ligne, l'Administration doit faire faire ces études sur le terrain dont nous avons déjà parlé pour indiquer à quelles formes d'autorisation elles sont soumises; elles peuvent nécessiter des travaux de piquetage, sondage, des brèches aux clôtures, des élagages ou arrachements d'arbres.

Puis lorsque les plans ont été définitivement arrêtés, dûment approuvés, il faut encore demander à la propriété privée ou lui imposer de recevoir des ouvrages consistant soit en poteaux enfoncés dans le sol ou en consoles appliquées sur les constructions pour suppor-

ter les fils dans le parcours des lignes au-dessus du sol, soit en canalisations pour leur passage souterrain.

Que les dommages soient commis au cours des études préliminaires ou qu'ils le soient lors des travaux définitifs, cela est sans influence sur la détermination de leur caractère et ce que nous dirons s'appliquera aux uns et aux autres. — Il est un cas cependant où nous pensons que le même droit, qui pourrait être valablement conféré à l'Administration en vue des études préliminaires, devrait lui être refusé pour l'établissement et l'entretien des ouvrages définitifs. Nous voulons parler du droit de pénétrer dans les propriétés closes qui sont les dépendances d'une habitation.

Lorsque l'administration fait procéder à des études qui ont pour objet la préparation des projets du travail qu'elle se propose de faire exécuter, les conditions d'exécution de ce travail sont encore forcément indéterminées. Peut-être rendront-elles nécessaire l'expropriation totale ou partielle de tel ou tel immeuble, peut-être au contraire ne lui imposeront-elles que de simples dommages, peut-être aussi, bien qu'il paraisse à première vue devoir être utilisé, résultera-t-il d'un examen plus approfondi qu'il devra être laissé complètement de côté. C'est le projet définitivement établi qui révélera l'étendue des sacrifices que son exécution doit exiger des différentes fractions de la propriété privée ; aussi l'intérêt public réclame-t-il que ces études soient

faites de la façon la plus minutieuse et que l'Administration soit éclairée le plus complètement possible. En lui interdisant d'une façon absolue le droit de pénétrer à ces fins dans toute propriété close dépendant d'une habitation, ne lui enlèverait-on pas en réalité les moyens de procéder à des études sérieuses et approfondies, et ne serait-ce pas sacrifier dans une de ses parties essentielles l'intérêt public, que de mettre l'Administration dans l'alternative ou d'écarter radicalement de son projet tout ce qui comporterait éventuellement l'expropriation d'une semblable propriété, ou de l'y maintenir sans qu'une inspection des lieux et des épreuves sur place aient pu lui démontrer l'utilité de le faire? Ou plutôt faut-il dire que si les dépendances closes d'une habitation peuvent bien être expropriées pour cause d'utilité publique, ce qui est incontestable, il est interdit à l'Administration de se livrer sur les propriétés de cette espèce aux études préalables nécessaires à la révélation de cette utilité? Il ne semble pas qu'on puisse sérieusement le soutenir.

Mais si nous sommes amenés par ces considérations à penser que les agents de l'Administration peuvent être autorisés à pénétrer pour leurs études même dans les dépendances closes d'une habitation, nous ne devons pas nous dissimuler que l'exercice absolu de ce droit pourrait porter une atteinte grave au principe de l'inviolabilité du domicile. Il ressort de là que l'autori-

sation ne peut être valablement donnée que dans une certaine mesure, et qu'elle cesserait d'être régulière dès qu'elle pourrait être considérée comme comportant une violation du domicile.

Qu'est-ce tout d'abord que le domicile, et quelles sont les lois qui le protègent?

Il ne s'agit pas ici du domicile tel qu'il est défini par le Code civil, mais tel que le Code pénal l'envisage lorsqu'il édicte des mesures pour sa protection. « Tout « fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, » dit l'article 184, « tout officier de justice ou de police, « tout commandant ou agent de la force publique qui « agissant en sa dite qualité se sera introduit dans le « domicile d'un citoyen contre le gré de celui-ci hors « les cas prévus par la loi et sans les formalités qu'elle « a prescrites sera puni, etc. »

Le mot *domicile* a bien évidemment ici le sens général d'habitation et sa portée est la même que celle du mot *maison* que nous trouvons dans l'article 76 de la loi du 22 frimaire an VIII : « La maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable... Pendant le jour on peut y entrer pour un objet spécial déterminé ou par une loi ou par un ordre émané d'une autorité publique. »

Il résulte des dispositions toujours en vigueur de cet article, que si le domicile est inviolable un ordre émané d'une autorité publique suffit à donner le droit d'y péné-

trer pour un objet spécialement déterminé. Les dispositions de lois qui déterminent pour quels objets on peut pénétrer dans le domicile d'une personne, même contre son gré, sont nombreuses et variées, mais le législateur a estimé qu'en dehors de ses prévisions, si étendues qu'elles puissent être, certains cas pouvaient se présenter dans lesquels il était néanmoins utile et urgent d'y avoir accès; il a confié alors à la prudence et à la discrétion des autorités publiques le soin d'apprécier s'il y avait lieu de prendre des mesures spéciales et de donner en connaissance de cause l'ordre d'ouvrir les portes derrière les quelles tout habitant du territoire français a le droit d'abriter sa vie privée.

Quelle autorité publique est investie de ce droit? La loi ne spécifie pas, elle donne, en employant le terme le plus large, à entendre que toute autorité publique indistinctement le possède dans le cercle de ses attributions respectives, mais elle ne le lui donne qu'à charge d'en user seulement pour un objet spécial, ce qui indique bien le caractère tout exceptionnel de la mesure qu'elle lui permet de prendre.

S'il en est ainsi, l'autorité compétente pour donner, lorsqu'il s'agit de l'exécution de travaux publics, l'accès du domicile et de tout ce qui peut en être considéré comme une dépendance, est certainement l'autorité préfectorale, et nous pensons que l'arrêté pris à cette fin par le préfet satisferait au vœu de la loi et ne serait

pas critiquable s'il limitait le droit d'accès des agents à ce qui serait strictement nécessaire à la satisfaction de l'intérêt public, s'il déterminait spécialement le but et l'objet de leur visite et ne leur donnait le droit d'entrer malgré l'opposition du maître de la maison qu'après que celui-ci aurait été régulièrement mis en demeure d'en ouvrir les portes.

§ 4. — Cas exceptionnel dans lequel il aurait été nécessaire de recourir à l'expropriation.

Les motifs que nous venons de développer à l'appui de cette théorie conduisent à adopter la solution inverse dans le cas où il s'agirait d'autoriser les agents de l'Administration à pénétrer dans les habitations ou leurs dépendances pour y établir des ouvrages définitifs. Une mesure exceptionnelle laissée à la discrétion des autorités publiques pour les cas auxquels la loi n'a pu étendre ses prévisions, ne peut certainement pas avoir pour objet de porter une atteinte définitive au droit résultant pour tout habitant du territoire français de l'inviolabilité de son domicile. Si elle devait servir à permettre l'établissement d'ouvrages publics dans le cercle même de la vie intime et l'introduction permanente des agents chargés de veiller à leur entretien, il n'y

aurait véritablement plus de domicile, on ne serait plus nulle part chez soi. Aussi un arrêté préfectoral qui comporterait une autorisation pareille nous paraîtrait excessif et abusif au premier chef.

La Cour de Cassation a consacré cette opinion par un arrêt du 17 avril 1885 (1) dans lequel nous relevons le considérant que voici : « Aucun texte de loi ne dis-
« pose que les agents de l'administration des Télégra-
« phes pourront être autorisés à pénétrer dans les dé-
« pendances closes d'une maison pour y apposer des
« supports ou des poteaux sans que les formalités rela-
« tives à l'expropriation pour cause d'utilité publique
« aient été accomplies et sans le paiement d'une in-
« demnité préalable. » Les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique constituent, nous l'avons vu, des mesures de protection exclusivement en faveur du droit de propriété sur les immeubles; or le domicile est un droit essentiellement distinct du premier, le domicile dans une maison peut appartenir à tout autre qu'au propriétaire de cette maison, c'est même le cas le plus commun, et le propriétaire doit alors autant que qui que ce soit respecter le domicile de son locataire.

Nous pouvons imaginer que le propriétaire consente

(1) D. P., 1885.1.265.

à la pose d'ouvrages définitifs dans sa propriété par l'Administration, et que le locataire seul y fasse obstacle. Faut-il recourir à l'expropriation pour vaincre la résistance de ce dernier? Les principes nous permettent de répondre négativement en toute assurance, puisqu'il n'y a pas éviction du droit de propriété. Le locataire peut seulement prétendre à une indemnité qui doit compenser non pas une simple gêne dans l'exercice du droit au domicile, mais la perte complète de ce droit, et cette indemnité doit être réglée comme toute autre indemnité pour dommage causé par un travail public régulièrement autorisé.

Mais si le propriétaire lui-même, qu'il habite ou non sa maison, s'oppose à l'exécution du travail, l'Administration n'a d'autre ressource que l'expropriation. C'est bien alors en effet le droit de propriété qui est en jeu; une habitation doit pouvoir être le siège d'un domicile inviolable, telle est sa destination, sa raison d'être; si l'Administration, pour les besoins d'un service public, doit lui faire subir des atteintes telles qu'elle devienne inhabitable, que sa valeur soit détruite, il est impossible de dire que le droit du propriétaire subsiste encore; l'Administration s'est réellement substituée à lui en imposant à son immeuble des charges incompatibles avec l'exercice normal du droit de propriété.

§ 2. — Système d'après lequel aucun ouvrage dépendant d'une ligne télégraphique ou téléphonique n'aurait pu être établi sur la propriété privée qu'après l'accomplissement des formalités d'expropriation.

Sans vouloir affirmer d'une façon absolue que ce cas fût le seul dans lequel l'exécution des travaux d'établissement des réseaux télégraphiques et téléphoniques pût entraîner l'expropriation, nous pouvons dire du moins que la jurisprudence ne nous en a pas révélé d'autre et que toutes les réclamations auxquelles les travaux de cette nature ont donné lieu sous l'empire de la législation antérieure à la loi de 1835 devant les tribunaux judiciaires ou les tribunaux administratifs, ne nous paraissent pas se rapporter à autre chose qu'à de simples dommages.

Ce n'est pas à dire que les différentes juridictions aient été d'accord pour le reconnaître; rarement au contraire une question a donné lieu à des solutions plus diverses et plus opposées. Un seul Conseil de préfecture, à notre connaissance, a eu à la résoudre et il l'a fait dans le sens de la compétence judiciaire (1). Deux

(1) Cons. de préfecture de la Meurthe. Voir C. d'État, 16 mai 1862. (Lebon, p. 855.)

fois seulement elles s'est présentée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire : une première fois devant le Tribunal de Reims qui s'est déclaré incompétent (1); une seconde fois devant la Cour de Douai qui, confirmant une ordonnance de référé du président du Tribunal de Boulogne-sur-Mer, a statué dans le sens opposé (2). Le Conseil d'État reconnaissait invariablement que les travaux dont nous nous occupons pouvaient s'exécuter sans qu'il fût besoin de recourir à l'expropriation, et retenait pour la juridiction administrative la connaissance des actions en indemnité intentées contre l'Administration par les particuliers qui se prétendaient lésés (3).

La question d'irrégularité de l'autorisation, sur laquelle nous nous sommes déjà expliqués, étant mise à part, nous devons reconnaître que le Conseil d'État était dans le vrai et faisait une juste application des principes qui régissent respectivement la matière de l'expropriation et celle des dommages, en refusant d'assimiler à l'expropriation les charges imposées à la propriété privée dans l'intérêt des services télégraphiques et téléphoniques.

Le principal argument des adversaires de sa juris-

(1) Voy. Lebon, 1884, p. 911.

(2) Voy. Lebon, 1886, p. 391.

(3) Voy. Lebon, 1861, p. 785; 1862, p. 855; 1885, p. 94.

prudence consistait à dire que l'obligation imposée aux particuliers de souffrir sur leurs propriétés l'établissement des ouvrages dépendant des lignes électriques, constituait une véritable servitude d'utilité publique qui ne pouvait être autorisée que par une loi.

Nous concédons volontiers que cette obligation constitue effectivement une servitude d'utilité publique, mais il ne s'ensuit pas qu'une loi spéciale soit nécessaire pour l'autoriser.

« Les servitudes établies par la loi, » dit le Code civil (art. 649), « ont pour objet l'utilité publique ou communale ou l'intérêt des particuliers. » Et l'article 650 ajoute: « Celles établies pour l'utilité publique ou communale ont pour objet le marchepied le long des rivières navigables ou flottables, la construction ou réparation des chemins ou autres ouvrages publics communaux. Tout ce qui concerne cette espèce de servitudes est déterminé par des lois ou des règlements particuliers. » Le mot servitude, on l'a très justement fait observer, a une signification fort différente suivant qu'il désigne les servitudes du droit civil dont le Code civil s'occupe spécialement et d'une façon détaillée, ou les servitudes qui ont pour objet l'utilité publique ou communale. Dans le premier cas, une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un autre héritage appartenant à un autre propriétaire (art. 637 C. c.) Dans le second, c'est

toute charge, tout assujettissement imposé par les lois ou les règlements à la propriété privée dans l'intérêt général de la société (1). Il se pourra bien dans certains cas que l'assujettissement imposé à propriété privée dans l'intérêt public consiste en une charge analogue à celles qui peuvent être imposées à un héritage pour l'utilité d'un autre héritage, que la servitude d'utilité publique soit une véritable servitude du droit civil établie dans l'intérêt public. On pourrait trouver ce caractère à la servitude de halage, par exemple, et ne voir en elle qu'une sorte de servitude de passage imposée à toutes les propriétés riveraines des cours d'eau navigables et flottables ; le fonds dominant serait représenté par le domaine public dont dépend la voie fluviale pour l'usage et l'utilité de laquelle la servitude est établie. Mais c'est en vain qu'on chercherait à pousser plus loin l'analogie entre les deux sortes de servitudes et à les assimiler l'une à l'autre. Les dispositions qui déterminent la nature, l'étendue, le mode d'exercice des servitudes du droit civil sont contenues dans le Code civil. Des autres, au contraire, le Code civil ne s'occupe que pour en signaler l'existence, pour en donner par l'énonciation de quelques-unes des plus connues d'entre-elles une idée sommaire, et pour faire savoir que tout ce qui les con-

(1) Répertoire de Dalloz, v^o *Servitude*, nos 388 et 389.

cerne est déterminé par des lois ou règlements particuliers.

Cela ne veut pas dire qu'une servitude d'utilité publique ne peut exister qu'en vertu d'une loi spéciale ou d'un règlement; le règlement ou la loi spéciale, dans les cas où il en existe, ont pour objet de « déterminer ce qui concerne » la servitude à laquelle ils s'appliquent, mais ils ne la créent pas. Toute servitude d'utilité publique trouve son fondement dans les lois des 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807 en vertu desquelles la propriété privée est astreinte d'une façon générale à souffrir, sauf indemnité, toutes les atteintes qu'il peut être nécessaire de lui faire subir dans l'intérêt public. Si l'atteinte consiste dans la privation du droit de propriété lui-même, les garanties accordées au propriétaire résident dans les lois sur l'expropriation; dans tout autre cas le propriétaire doit conserver sa chose et a droit seulement à une indemnité représentant la dépréciation qu'elle a subie; et, toutes les fois que l'atteinte portée à la propriété est volontaire, si elle ne va pas jusqu'à la privation du droit de propriété, elle constitue nécessairement une servitude d'utilité publique. Si la charge est incompatible avec l'exercice du droit du propriétaire, l'Administration doit être considérée comme s'étant approprié la chose par le fait même qu'elle a réduit à rien le droit de celui qui l'avait dans son patrimoine, elle l'a exproprié. Mais si la charge

imposée à la propriété n'exclut pas le droit du propriétaire, celui-ci ne souffre qu'un simple dommage et il suffit pour que les réclamations auxquelles il peut donner lieu soient de la compétence de la juridiction administrative, qu'il provienne d'un travail public régulièrement autorisé (1).

Examinons directement les conséquences des travaux exécutés pour l'établissement des lignes électriques et voyons s'il est possible de considérer qu'ils font subir à la propriété des atteintes dépassant la portée des simples dommages.

Il est à peine besoin de faire remarquer que nous ne nous occupons pas ici des travaux quels qu'ils soient qui nécessiteraient l'accès des habitations ou de leurs dépendances, nous avons examiné plus haut les règles particulières qu'il y aurait lieu d'appliquer dans ce cas.

S'il s'agit d'ouvrages situés au-dessus du sol, d'une console fixée dans un mur, par exemple, le propriétaire est-il dépossédé d'une partie de son mur? Non, la pierre dans laquelle est enfoncé le support « fait corps avec
« sa maison et continue de lui appartenir. Si sa maison
« s'écroule, il la vendra avec les autres. Il y a tout sim-
« plement gêne, préjudice, entrave à l'exercice absolu

(1) C. d'État, 1^{er} mai 1858. (Lebon, p. 332.)

Voy. aussi *Traité des Travaux publics*, par Christophle et Auger, n° 2272, t. II, p. 367.

« du droit de jouir et de disposer, de ce droit complexe
« qui se subdivise en nombreux attributs dont quelques-
« uns sont atteints. C'est cette gêne qui, restreignant
« dans l'intérêt public l'exercice du droit de propriété
« sans aller jusqu'à sa suppression, constitue précisé-
« ment le dommage dont la juridiction administrative
« est appelée à connaître (1). » Le même raisonnement
s'appliquerait avec autant de force au cas où un poteau
serait enfoncé dans le sol d'une propriété non bâtie.

S'il s'agit d'ouvrages établis au-dessous du sol, les
canalisations qu'il peut être nécessaire de pratiquer
pour conduire souterrainement les fils électriques à tra-
vers les propriétés privées, sont évidemment bien loin
d'avoir les dimensions et l'importance des tunnels des-
tinés au passage des voies ferrées. Or, le Conseil d'État
n'a reconnu la nécessité de l'expropriation pour des
travaux aussi considérables que parce qu'ils compor-
taient la dépossession de véritables immeubles (mines
et carrières) sur lesquels existait un droit de propriété
distinct de celui qui portait sur la surface (2). La Cour
d'appel d'Agen, dans le même esprit a refusé de voir
autre chose qu'un simple dommage dans le fait du per-
cement d'un tunnel à travers le sous-sol d'une propriété

(1) Conclusions du commissaire du gouvernement. *Affaire Appay* (Lebon, 1861, p. 785, note sous l'arrêt).

(2) C. d'État, 15 avril 1857 (Lebon, p. 272).

à une profondeur telle que la surface n'en devait pas être atteinte et alors que le sous-sol n'était pas lui-même devenu par une affectation spéciale un immeuble distinct de la surface (1).

M. Garsonnet appuie de son autorité cette jurisprudence (2). Il exprime même formellement que l'obligation de subir une servitude d'utilité publique destinée à faciliter l'exécution des travaux publics ou le fonctionnement de services d'intérêt général exclut la nécessité de l'expropriation, et il cite précisément comme exemples de pareilles servitudes d'utilité publique l'ouverture d'un aqueduc destiné à un usage public à travers une propriété privée et l'établissement d'ouvrages dépendant de lignes télégraphiques (3).

L'établissement d'une ligne électrique peut encore rendre nécessaire la suppression sur les propriétés privées de plantations ou de constructions.

Lorsque l'Administration détruit ainsi en tout ou en partie les dépendances, telles que plantations ou constructions, d'une propriété foncière, elle soustrait au droit du propriétaire des objets qui ont le caractère

(1) 22 novembre 1861. D. P. 1862.2.16.

(2) Répertoire de Droit administratif de Léon Becquet, v° *Expropriation*, note 9 sous le n° 66, p. 214.

(3) Même ouvrage, n° 35 et note 10, 1° et 3°, p. 204.

d'immeubles et, par suite on pourrait croire qu'elle a par ce fait commis plus qu'un dommage, qu'elle a en réalité accompli un acte d'expropriation. Ce serait une erreur de poser un principe aussi absolu. Les bâtiments sont bien des immeubles par leur nature, aux termes de l'article 518 du Code civil, et il résulte des articles 520 et 521 que les plantations le sont pareillement, mais les uns et les autres ne le sont que comme accessoires du fonds de terre auquel ils appartiennent ; séparés de lui ils perdent immédiatement leur caractère immobilier. Si l'utilité publique exige le sacrifice du fonds lui-même, les accessoires qui en dépendent et qui constituent une partie de sa valeur devront naturellement être compris dans l'évaluation de l'indemnité due au propriétaire, mais s'il suffit de déposséder celui-ci des accessoires seuls, parce qu'ils font obstacle à l'exécution des plans de l'Administration, et si le fonds doit rester entre ses mains, il n'y a pas lieu de suivre la procédure tracée pour l'expropriation des immeubles ; le domaine public, en effet, n'absorbe les accessoires que détachés du fonds, il rompt, dès qu'il les acquiert dans de telles conditions, le lien qui les rattachait à la classe des immeubles, et l'opération qu'il réalise ne consiste que dans un transfert de propriété mobilière (1).

(1) Voy. Dalloz, Répertoire, v^o *Biens*, n^o 53.

Mais ici encore, comme dans tous les cas où il s'agit d'établir la délimitation entre l'expropriation et le dommage, nous sommes forcés de reconnaître que c'est une question de fait à l'appréciation des tribunaux, de déterminer dans les espèces qui leur sont soumises s'il y a dépossession ou simple dommage, et spécialement en ce qui concerne les accessoires d'une propriété foncière de dire si les accessoires seuls sont atteints ou si le fonds ne l'est pas lui-même en réalité.

Dans la mesure où les nécessités du service télégraphique ou téléphonique peuvent l'exiger, sans doute il ne peut pas y avoir de difficulté sérieuse, les atteintes sont toujours assez légères pour ne pas comporter la dépossession, mais la question pourrait se poser dans des conditions beaucoup plus graves et n'être pas aussi facile à résoudre (1). Si en effet le dessus comme le dessous ne sont que des accessoires du sol (ainsi que cela résulte nettement de l'article 552 du C. civ. et de sa place dans la section intitulée : *Du droit d'accession relativement aux choses immobilières*) et si le raisonnement que nous avons suivi nous conduit à dire que la suppression des accessoires d'un fonds ne constitue pas une expropriation d'immeubles, il n'en est pas moins évident qu'après qu'on a retranché du fonds tout ce qui

(1) Voy. Conseil d'État, 27 décembre 1860 (Lebon, p. 824).

est au-dessus et tout ce qui est au-dessous du sol, il ne reste plus qu'une surface géométrique qui ne peut être l'objet d'aucun droit. Aussi faut-il entendre que le fonds comporte nécessairement une certaine partie du dessus et du dessous, qu'il serait insensé de prétendre déterminer d'une façon absolue, mais à laquelle on ne peut toucher sans que le fonds lui-même objet du droit de propriété soit atteint, sans que l'expropriation soit réalisée. Le juge n'a pour se guider dans son appréciation des faits d'autre critérium que la relation entre la valeur du fonds tel qu'il existait dans son intégrité et celle qui lui reste après les retranchements qu'il a subis. S'il en ressort que la valeur primitive de tout ou partie du fonds puisse être considérée comme détruite, on doit considérer le domaine public comme étant devenu propriétaire, parce qu'en abusant ainsi de la propriété privée l'Administration a exercé sur elle le droit de propriété dans son attribut le plus exorbitant.

**§ 3. — Contrariété entre la jurisprudence du Conseil d'État
et celle du Tribunal des Conflits.**

Le Conseil d'État, nous l'avons dit, reconnaissait très fermement que l'obligation imposée à la propriété privée ne dépassait pas la portée des simples dommages, et c'est sous l'égide de sa jurisprudence que les immenses

réseaux télégraphiques avaient pu être établis sur tous les points du territoire au cours de quarante années, lorsque le Tribunal des Conflits fut appelé le 13 décembre 1884 à se prononcer sur la question.

Des particuliers se prétendant lésés par les travaux de l'Administration des Postes et Télégraphes avaient introduit devant le Tribunal civil une demande tendant à l'enlèvement des ouvrages établis sur leurs propriétés et au paiement de dommages-intérêts. Le préfet, estimant que la réclamation se rapportait à des dommages provenant de l'exécution d'un travail public, éleva le conflit. Le Tribunal des Conflits aurait pu, reconnaissant le caractère de travaux publics aux travaux en question, dire qu'ils n'avaient pas été régulièrement autorisés (ils ne l'avaient été en effet que par arrêté préfectoral), qu'en conséquence l'appréciation et la réparation des dommages qu'ils avaient pu causer n'appartenait pas à la juridiction administrative et par suite annuler le conflit. Ce n'est pas ce qu'il a fait. « Considérant, dit-il, qu'en admettant même que ces travaux « soient des travaux publics ils constitueraient une véritable servitude d'utilité publique laquelle ne peut « être établie, aux termes de l'article 650 du Code civil, « que par des lois ou des règlements. Considérant qu'en « l'absence de toute disposition de loi ou de règlement « un arrêté du préfet ne peut créer une servitude de ce « genre et qu'on ne saurait reconnaître à l'arrêté pris

« par le préfet du département de la Marne le caractère
« d'acte administratif rentrant dans le cercle des attri-
« butions de l'autorité préfectorale ; considérant dès lors
« que le préfet n'était pas fondé à revendiquer en vertu
« des lois des 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807
« la connaissance pour l'autorité administrative de la
« contestation... Décide : L'arrêté de conflit est an-
« nulé (1). »

Ainsi le Tribunal des Conflits sépare nettement de l'idée de dommage l'idée de servitude d'utilité publique. Que les travaux incriminés soient des travaux publics et dans ce cas qu'ils aient été régulièrement autorisés, peu lui importe. Les travaux de l'administration constituent une servitude d'utilité publique qu'un arrêté préfectoral était impuissant à créer, c'est pour cela qu'il annule le conflit, qu'il refuse à la juridiction administrative la connaissance du litige revendiquée par le préfet en vertu des lois des 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807.

Mais alors, il ressort clairement de la rédaction de l'arrêt que si la servitude eût été régulièrement établie en vertu d'une loi ou d'un règlement, le Tribunal des Conflits eût reconnu la compétence de la juridiction administrative pour apprécier les dommages que son

(1) Lebon, 1884, p. 909.

exercice aurait pu causer aux particuliers. Il est impossible de trouver dans les lois des 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807 la raison d'une semblable distinction. La compétence donnée par ces lois à la juridiction administrative a été restreinte par les lois sur l'expropriation à ce que nous appelons les dommages; il faut choisir ou de placer les servitudes d'utilité publique parmi les faits emportant expropriation ou de les considérer comme une espèce de dommage. Si l'on admet la première solution, les tribunaux administratifs ne seront pas plus compétents au cas d'établissement régulier de la servitude que dans le cas contraire; prend-on le second parti, admet-on que la création d'une servitude d'utilité publique ne peut causer qu'un dommage aux propriétés sur lesquelles elle s'exerce, la juridiction administrative sera compétente à la seule condition que le dommage résulte d'un travail autorisé régulièrement, c'est-à-dire par une loi ou par un décret.

La théorie qui se dégage de l'arrêt du Tribunal des Conflits est tellement contraire à ces principes qu'il est permis de croire que si la question s'était posée plus nettement devant lui, débarrassée des questions accessoires qui l'obscurcissaient, si les travaux qui avaient motivé les réclamations avaient été régulièrement autorisés par un décret, il aurait restitué à la juridiction administrative la connaissance du litige, il aurait reconnu qu'à moins d'être des faits d'expropriation,

en tout cas étrangers à cette juridiction, les actes de l'Administration des Postes et Télégraphes, de quelque façon qu'on les eût qualifiés, ne pouvaient pas être autre chose que de simples dommages. Cette supposition est d'autant plus vraisemblable que les actes par lesquels une servitude d'utilité publique peut être établie et ceux qui sont nécessaires pour autoriser les travaux publics de l'État sont absolument les mêmes. Ils consistent toujours soit en une loi, soit en un décret rendu sur l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'État. Pourquoi dès lors un décret rendu spécialement pour autoriser une certaine espèce de travaux à exécuter dans des conditions déterminées, aurait-il une efficacité moindre qu'un décret rendu en vue d'astreindre d'une façon générale la propriété privée à une certaine servitude d'utilité publique?

Quoi qu'il en soit, l'arrêt Neveux comportait la condamnation de la jurisprudence constante du Conseil d'État.

Au moment même où cet arrêt était rendu, une instance pendante devant le Conseil d'État le mettait en demeure ou d'abandonner sa jurisprudence ou de reconnaître celle du Tribunal des Conflits. Il prit ce dernier parti en annulant, dans les termes suivants, l'arrêté par lequel un Conseil de préfecture s'était déclaré incompétent pour connaître de la demande formée par un propriétaire à raison de dommages causés à son im-

meuble par l'établissement d'une ligne télégraphique autorisé par simple arrêté préfectoral : « Considérant
« que la demande portée par la demoiselle Castaing
« devant le Conseil de préfecture tendait à faire con-
« damner l'État à lui payer une indemnité à raison du
« dommage qui aurait été occasionné à sa maison, par
« suite de l'apposition par l'Administration des Télé-
« graphes sur le mur de face d'une console d'appui
« supportant les fils télégraphiques de la ligne de Con-
« dom à Lectoure ; considérant que ladite console et
« les fils qu'elle supporte font partie de la ligne télé-
« graphique établie, laquelle constitue un ouvrage pu-
« blic ; qu'ainsi le préjudice dont se plaint la demoi-
« selle Castaing rentre dans les torts et dommages
« résultant de l'exécution des travaux publics dont
« l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII attribue
« la connaissance au Conseil de préfecture (1). »

Aucune hiérarchie ne surbordonne au Tribunal des Conflits le Conseil d'État qui était parfaitement libre de persister dans sa jurisprudence et de l'appliquer à toutes les affaires de même nature qui pourraient encore se présenter devant lui. Mais il devenait bien certain que les particuliers lésés par les travaux de l'Administration des Postes et Télégraphes, porteraient tous

(1) Conseil d'État, 23 janvier 1885 (Lebon, p. 94).

désormais leurs réclamations devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et que tous les conflits qui pourraient être élevés pour en revendiquer la connaissance en faveur de la juridiction administrative seraient impitoyablement annulés (1).

(1) Trib. des Conflits, 8 mai 1886 (Lebon, p. 390).

CHAPITRE IV

Loi du 28 juillet 1885.

L'Administration des Postes et Télégraphes pouvait, dans les circonstances que nous venons de retracer, tenter l'épreuve de faire intervenir pour toute création future de réseaux télégraphiques ou téléphoniques une autorisation par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique. Une telle mesure eût sans aucun doute donné satisfaction au Tribunal des Conflits ; mais si l'expérience eût été curieuse, il était préférable, dans l'intérêt de la bonne gestion du service, de recourir à un moyen qui mît d'une façon absolument certaine l'Administration à l'abri de toute critique.

C'est dans cet esprit que le ministre des Postes et Télégraphes déposa le 9 février 1885, à la Chambre des députés, un projet de loi qui, modifiant profondément

les conditions de forme auxquelles les autorisations d'établissement de lignes télégraphiques et téléphoniques étaient précédemment assujetties en vertu des principes généraux de la législation des travaux publics, devait consacrer en la régularisant pour l'avenir la procédure que l'Administration avait toujours suivie (1).

Les opérations relatives à l'établissement, à l'entretien et au fonctionnement des lignes télégraphiques, téléphoniques ou autres, destinées à l'échange des correspondances, appartenant à l'État, devaient avoir désormais par elles-mêmes le caractère de travaux d'utilité publique (art. 1^{er} du projet).

Tous les travaux jugés nécessaires par l'Administration pourraient être exécutés tant sur les propriétés closes que sur les propriétés non closes, sans donner aux propriétaires lésés d'autre droit que celui de réclamer une indemnité à titre de réparation de dommages matériels effectifs devant la juridiction administrative (art. 2, 3, 4 et 5 du projet).

Les mesures à prendre pour l'exécution des travaux seraient prescrites par arrêtés préfectoraux notifiés aux intéressés par voie d'affiches pour les propriétés non closes et individuellement pour les propriétés closes (art. 2 et 3 du projet).

(1) Voy. Exposé des motifs et projet. (*J. O. Chambre*, documents parlementaires, 1885, t. II, p. 148, annexe n° 3522).

Telle était dans ses grandes lignes l'économie du projet, qui n'était d'ailleurs, dans les vues du Gouvernement, qu'une mesure provisoire destinée à armer sans retard, dans l'intérêt général, l'État contre les résistances particulières qui pourraient lui faire obstacle dans l'établissement et l'exploitation des services télégraphiques et téléphoniques, mais appelée à être reprise et refondue dans un travail d'ensemble qui comprendrait le développement, la coordination et la codification complète des règles applicables à l'électricité (1).

La Chambre des députés vota le projet sans y apporter aucun changement notable, mais la commission d'étude du Sénat le compléta et le modifia sur plusieurs points d'une façon assez profonde (2).

Le cas où les travaux devraient être exécutés sur le sol ou sous le sol des chemins publics et de leurs dépendances fit l'objet d'un article spécial dont nous n'avons pas à nous occuper davantage parce que sa matière est étrangère au sujet de notre étude.

En ce qui concerne les travaux exécutés sur les propriétés privées, une distinction fut introduite entre le

(1) Voy. Rapport à la Chambre des députés. (*J. O. Documents parlementaires*, Chambre, 1885, t. II, p. 417, annexe n° 3619).

(2) Rapport au Sénat. (*J. O. Sénat*, 1885. *Documents parlementaires*, p. 219, annexe n° 207).

cas où il s'agirait de propriétés bâties ou closes et celui où il s'agirait de propriétés non closes. L'établissement d'ouvrages sur les propriétés non closes ne pourrait jamais donner lieu de la part des propriétaires qu'à une demande d'indemnité pour dommages devant la juridiction administrative. Il n'en serait de même à l'égard des propriétés bâties ou closes, que si l'on pouvait établir les ouvrages et y accéder de l'extérieur ; dans le cas contraire on devrait considérer le propriétaire comme dépossédé et l'indemnité devrait être fixée comme en matière d'expropriation.

La commission du Sénat introduisit également dans le projet la nécessité d'une enquête préalable à l'exécution des travaux.

Le projet ainsi remanié, d'accord avec le ministre des Postes et Télégraphes, fut adopté par le Sénat, et la Chambre des députés en fit par son vote du 28 juillet 1885 la loi qui régit encore aujourd'hui les rapports de l'État avec les particuliers à l'occasion de l'établissement, de l'entretien et du fonctionnement des lignes télégraphiques et téléphoniques.

Deux principes fondamentaux se dégagent de cette loi, qui mettent fin aux hésitations de la jurisprudence sous la législation antérieure :

1^o Tous les travaux relatifs à la construction ou à l'entretien des réseaux télégraphiques et téléphoniques de l'État sont des travaux publics ;

2° Toutes les atteintes qu'ils peuvent causer à la propriété privée sont des dommages, sauf exception pour des cas déterminés.

Nous étudierons d'abord les dispositions qui se rattachent au premier principe et qui comprennent la réglementation des formalités préliminaires à l'autorisation et de l'autorisation elle-même. Ce sera la contrepartie de l'étude que nous avons dû faire séparément des mêmes formalités sous la législation antérieure à 1885.

Nous traiterons ensuite les questions relatives à la réparation des dommages, en signalant lorsqu'il y aura lieu les modifications qui ont été apportées en cette matière par la législations nouvelle.

§. 1. Formes inaugurées par la loi du 28 juillet 1885 pour l'autorisation des travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques

Il était dit dans le projet initial de la loi (et c'était là, suivant les vues du gouvernement, sa disposition essentielle et comme le fondement de la loi toute entière) que « les opérations relatives à l'établissement, à l'en-
« tretien et au fonctionnement des lignes télégraphi-
« ques, téléphoniques ou autres, destinées à l'échange

« des correspondances, appartenant à l'État, seraient effectuées à titre de travaux d'utilité publique... »

Si cette mention expresse du caractère d'utilité publique n'a pas été conservée dans la rédaction définitive, c'est uniquement parce qu'il a paru inutile de s'exprimer d'une façon formelle sur un point qui ne pouvait plus être mis en doute, l'utilité publique étant la condition, la raison d'être des charges que la loi nouvelle imposait à la propriété privée.

Études préliminaires. — « Lorsque pour l'étude des projets d'établissement des lignes, l'introduction des agents de l'administration dans les propriétés privées sera nécessaire, elle sera autorisée par un arrêté préfectoral (art. 5 de la loi).

Cet article consacre purement et simplement un usage dont la jurisprudence avait reconnu la régularité (1).

Il n'établit aucune distinction entre les différentes sortes de propriétés sur lesquelles il peut y avoir lieu de pénétrer et nous sommes d'avis que dans le silence de la loi le préfet pourrait, si c'était nécessaire, autoriser l'introduction des agents même à l'intérieur des propriétés closes formant une dépendance du domicile (2). Toutefois l'Administration a cru prudent de ne

(1) Voy. p. 25.

(2) Voy. p. 46 et suivantes.

pas s'exposer aux difficultés qui pourraient résulter de l'exercice d'un droit aussi absolu, et nous voyons dans le modèle d'arrêté annexé à l'instruction ministérielle du 25 septembre 1885 relative à l'application de la loi, que « l'ingénieur des télégraphes et les agents sous ses
« ordres sont autorisés à pénétrer pour leurs études
« dans les propriétés privées riveraines de la route n°. .
« ou du chemin de... à l'exception des maisons d'habitation et des propriétés closes y attenantes et sur les
« toits et terrasses des maisons d'habitation riveraines,
« à la condition qu'ils y puissent accéder par l'extérieur. »

La loi ne s'explique pas davantage sur la nécessité de la notification de l'arrêté et sur les conditions dans lesquelles elle doit être faite, mais il est bien certain qu'elle n'a pas entendu modifier les errements suivis sous l'empire de la législation antérieure par toutes les administrations auxquelles incombe le soin de faire procéder à l'exécution des travaux publics et qui comportaient la notification de l'arrêté autorisant les études. En ce qui concerne les formes de cette notification, le modèle d'arrêté annexé à l'instruction ministérielle nous montre chez l'Administration le souci très réel d'éviter autant que possible le froissement des intérêts et des susceptibilités particulières. La notification collective par voie d'insertion au recueil des actes administratifs et d'affichage en placards dans les communes

traversées, qui est le mode habituel de notification des décisions administratives, devra être complété, s'il est nécessaire de pénétrer soit dans les propriétés closes, soit sur les toits ou terrasses de maisons d'habitation, par une notification individuelle aux intéressés trois jours au moins avant qu'il soit procédé aux études.

Enquête. — L'administration, nous l'avons vu, s'affranchissait dans la pratique, avant la loi de 1885, de l'enquête qui doit précéder toute espèce de travaux publics de l'État. La loi nouvelle, conservant le principe de l'enquête, la réduit à des proportions plus en rapport avec la nature et l'importance des atteintes qui peuvent être portées à la propriété privée par l'exécution des travaux dont nous nous occupons. Elle substitue aux formes prescrites par l'ordonnance du 18 février 1834 des formes beaucoup plus simples.

Art. 6. « Avant toute exécution un tracé de la ligne
« projetée indiquant les propriétés privées où il doit
« être placé des supports et des conduits, sera déposé
« pendant trois jours à la mairie de la commune où
« ces propriétés sont situées. Ce délai de trois jours
« courra à dater de l'avertissement qui sera donné aux
« parties intéressées de prendre communication du tracé
« déposé à la mairie.

« Cet avertissement sera affiché à la porte de la mai-

« son commune et inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement. »

Art. 7. « Le maire ouvrira un procès-verbal pour recevoir les observations ou réclamations... »

Remarquons que, à la différence de ce qui était obligatoire sous la législation de l'ordonnance du 18 février 1834, aucune commission d'enquête n'est constituée, que le registre est ouvert aux observations des intéressés non dans chaque arrondissement mais dans chaque commune, et que le délai pendant lequel il doit y rester déposé est non plus de un à quatre mois mais de trois jours seulement.

Travaux neufs. — C'est le préfet qui est désigné par la loi pour autoriser dans chaque département l'exécution des travaux neufs. Après avoir pris connaissance du procès-verbal que le maire de chacune des communes dans lesquelles a eu lieu l'enquête a dû lui transmettre, il arrête le tracé définitif et autorise toutes les opérations que comportent l'établissement, l'entretien et la surveillance de la ligne (art. 7).

L'arrêté doit être notifié individuellement aux intéressés sans qu'il y ait lieu de distinguer suivant qu'il s'agit de travaux à exécuter sur des propriétés closes ou non.

Pour que les propriétés ne restent pas indéfiniment soumises à la menace des dommages qui peuvent leur

être causés par l'exécution des travaux, le législateur prescrit que « s'ils ne sont pas commencés dans les « quinze jours de l'avertissement, celui-ci devra être « renouvelé » (art. 8 alinéa 3) et que si l'arrêté préfectoral qui les autorise n'est pas suivi d'un commencement d'exécution dans les six mois de sa date ou les trois mois de sa notification, il sera périmé de plein droit (art. 11). Il résulte des dispositions combinées de ces deux textes que la notification ne pourra être utilement renouvelée, à défaut d'exécution dans les quinze jours de sa date, qu'autant qu'elle pourrait être suivie d'un commencement d'exécution des travaux avant l'expiration du délai de trois mois à dater de la première notification.

« Toutes les notifications et avertissements prévus ci-dessus pourront être donnés au locataire, fermier, gardien ou régisseur de la propriété », dit l'article 9; et l'instruction ministérielle ajoute qu'en cas d'absence du propriétaire et de son représentant les avertissements et notifications devraient être déposés à la mairie.

Travaux d'entretien. — Les dispositions que nous venons d'analyser ou de rapporter, relatives à la forme de l'autorisation, à sa péremption, aux formes et délais des notifications, s'appliquent au cas de travaux d'entretien comme à celui de travaux neufs. Toutefois lorsqu'il s'agit de travaux d'entretien seulement, il

n'est pas nécessaire d'observer avant de les commencer le délai de trois jours à partir de la notification, ils peuvent être effectués sans délai (art. 8, alinéa 2).

Bien qu'on ne comprenne guère la nécessité d'une enquête préalable à des travaux d'entretien, le texte de l'article 7 ne peut laisser aucun doute sur la volonté du législateur de soumettre à cette formalité toutes sortes de travaux indistinctement.

Travaux urgents. — « Lorsque pour des raisons d'ordre et de sécurité publique il y aura urgence à établir ou rétablir une ligne télégraphique, le préfet, par un arrêté motivé pourra prescrire l'exécution immédiate des travaux » (art. 8, alinéa final).

L'intervention directe du préfet pour prescrire sans formalités préalables l'établissement ou le rétablissement d'une ligne télégraphique ou téléphonique (on ne peut attribuer qu'à un oubli l'omission des lignes téléphoniques dans le texte que nous venons de rapporter) est subordonnée à la condition que le travail doit présenter un caractère particulier d'urgence au point de vue de l'ordre et de la sécurité publique.

Cette condition se trouvera presque toujours réalisée lorsqu'il s'agira de rétablir des communications interrompues. Le cas où il y aurait lieu d'établir des voies de communication nouvelles, au contraire, ne présentera pas en général le caractère d'urgence exigé par la loi ;

on peut supposer cependant que des cataclysmes tels qu'inondations ou tremblements de terre ayant détruit une ligne électrique et bouleversé toute la région qu'elle traversait, il y ait lieu, pour rétablir les communications, d'exécuter immédiatement une autre ligne sur un tracé nouveau.

L'arrêté pris dans ces différents cas par le préfet pour autoriser l'exécution immédiate des travaux devra énoncer les motifs de l'urgence.

§ 2. — Propriétés exemptes de la servitude d'utilité publique créée par la loi du 28 juillet 1885.

La loi assujettit d'une façon générale toutes les propriétés à l'obligation de supporter les ouvrages dépendant des lignes télégraphiques et téléphoniques. En ce qui concerne les propriétés qui ne sont ni bâties ni closes, cette règle ne souffre aucune exception. Elle en comporte au contraire une très importante relativement aux propriétés bâties ou closes. L'administration des Postes et Télégraphes ne peut en effet établir de supports sur les propriétés bâties qu'à « l'extérieur des « murs ou façades donnant sur la voie publique » ou « sur les toits et terrasses des bâtiments à la condition « qu'on y puisse accéder de l'extérieur » (art. 3, alinéa 1). Elle ne peut établir aucun ouvrage à l'intérieur

des propriétés non bâties qui sont closes de murs ou autre clôture équivalente (art. 3, alinéa 2).

S'il était nécessaire d'établir des ouvrages à l'intérieur de propriétés closes ou sur des toits ou terrasses de bâtiments auxquels on ne pourrait accéder de l'extérieur, l'administration devrait recourir à l'expropriation.

Le législateur, on le voit, a voulu supprimer radicalement la cause des contestations qui pouvaient s'élever au sujet du caractère des atteintes portées à la propriété privée suivant leur plus ou moins de gravité, et établir lui-même la délimitation entre la catégorie des dommages et celle des faits emportant dépossession. Il s'est inspiré, pour déterminer l'étendue de la servitude qu'il créait, de la législation alors en vigueur sur les occupations temporaires qui excluait de la servitude « les lieux « fermés de murs ou autres clôtures équivalentes » (arrêt du Conseil du roi du 7 septembre 1755, art. 1^{er}) et il s'est montré plus large que ne l'a été le législateur de 1892 en réservant (conformément d'ailleurs aux tendances de la jurisprudence) le bénéfice de l'exemption aux propriétés *attendant aux habitations* et closes par des murs et par des clôtures équivalentes suivant les usages du pays. La nature différente des dommages résultant de la servitude établie par l'arrêt du Conseil du 7 septembre 1755 et la loi de 1892 et de ceux causés par la servitude de la loi de 1885 explique et justifie

suffisamment cette différence entre les deux législations. On comprend que le législateur se soit montré plus rigoureux sur les conditions dans lesquelles peut être exercée une servitude lorsqu'elle est indéfinie que lorsqu'elle ne peut donner lieu qu'à des dommages essentiellement temporaires.

CHAPITRE V

Sanction de l'obligation imposée aux particuliers de subir sur leurs propriétés les dommages nécessaires à l'établissement ou à l'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques.

§ 1. — Opposition à l'exécution des travaux.

Il ne suffit pas que la loi proclame le droit pour l'Administration de causer à la propriété privée, sauf réparation ultérieure, les dommages qu'il peut être nécessaire de lui faire subir dans l'intérêt d'un service public. Il faut encore que l'obligation corrélative imposée aux propriétaires de ne pas chercher à se soustraire à ces dommages en faisant obstacle à l'exécution des travaux, soit garantie par une sanction pénale.

Tout d'abord, les propriétaires récalcitrants pourraient être poursuivis devant le tribunal de simple police, en vertu de l'article 471 du Code pénal, qui déclare

passibles d'une amende de 1 à 5 fr. (sans préjudice des peines plus fortes portées par l'article 474 pour le cas de récidive) « ...§ 15, ceux qui auront contrevenu « aux règlements légalement faits par l'autorité administrative ».

Mais nous trouvons une sanction plus générale et plus forte dans l'article 438 du Code pénal, ainsi conçu : « Quiconque, par des voies de fait, se sera opposé à la « confection des travaux autorisés par le Gouvernement, sera puni d'un emprisonnement de trois mois « à deux ans et d'une amende qui ne pourra excéder le « quart des dommages-intérêts, ni être au-dessous de « seize francs. — Les moteurs subiront le maximum « de la peine. » Cette disposition devrait être appliquée toutes les fois qu'il y a eu résistance, opposition à l'exécution des travaux régulièrement autorisés, quelle que soit d'ailleurs l'autorité compétente pour donner l'autorisation. Cela n'est pas douteux, bien que le texte ne vise que le cas d'opposition à des travaux autorisés par le Gouvernement. A l'époque de la promulgation de la loi du 1^{er} mars 1810, qui devint plus tard le chapitre II du titre II du livre III du Code pénal, dans lequel est placé l'article 138, tous les travaux publics devaient être ordonnés ou autorisés par le Gouvernement. « Un décret « impérial seul », dit l'article 3 de la loi du 8 mars 1810, « peut ordonner des travaux publics. » Et cela était vrai d'une façon absolue, car les départements n'ayant

pas alors le caractère de personnes morales, qui ne leur a été reconnu que par la loi du 10 mai 1838, ne pouvaient pas être propriétaires d'immeubles affectés à des services publics; il ne pouvait pas y avoir, par conséquent, de travaux publics départementaux. Quant aux travaux d'utilité communale, la jurisprudence n'a commencé que vers 1825 à reconnaître qu'ils étaient des travaux publics; elle ne les avait pas, jusque-là, distingués des travaux exécutés par des particuliers (1).

Les seuls travaux d'utilité publique qui ne pouvaient pas être à cette époque, et cela par la force des choses, soumis à l'autorisation du Gouvernement, étaient les travaux relatifs aux études préliminaires. Or, la Cour suprême n'a fait aucune difficulté pour reconnaître qu'ils avaient droit à la protection de l'article 438 du Code pénal. L'arrêt Mayet, du 4 mars 1825, dont nous avons rapporté les termes (2), et qui a une importance considérable, puisqu'il a servi de base à une jurisprudence qui, pendant plus de soixante ans, a suppléé au silence de la loi, était précisément relatif à un cas de

(1) Voy. Cotelle, *Cours de Droit administratif*, tome II, n° 10, et les arrêts du Conseil d'État qui y sont rapportés, notamment un arrêt du 29 août 1821, dans lequel le Conseil dit expressément : «...qu'il ne s'agit pas de travaux publics, mais « d'un marché d'ouvrage entre une commune et un entrepreneur ».

(2) Voy. page 25.

cette espèce. Il ne faut donc pas hésiter à reconnaître les mêmes garanties aux travaux d'intérêt général des départements et des communes puisqu'ils sont, sans contestation possible aujourd'hui, des travaux publics.

Nous en concluons, en nous plaçant au point de vue spécial des travaux d'établissement ou d'entretien des lignes télégraphiques ou téléphoniques, que l'opposition à leur exécution doit être réprimée de la même manière, soit qu'il s'agisse de travaux de l'Etat, soit qu'il s'agisse de travaux exécutés par un département ou une commune dans les conditions que nous avons envisagées dans le chapitre 1^{er} (1), c'est-à-dire dans l'intérêt d'un de leurs services publics.

Dégradation ou destruction des ouvrages.

Lorsque les travaux sont achevés, il est nécessaire que les ouvrages qu'ils avaient pour but d'établir soient placés sous la protection de la loi.

Nous trouverions le fondement de cette protection dans l'article 257 du Code pénal, aux termes duquel

« quiconque aura détruit, mutilé ou dégradé des mo-
« numents, statues et autres objets destinés à l'utilité
« ou à la décoration publiques et élevés par l'autorité
« publique ou avec son autorisation, sera puni d'un em-

(1) Voy. p. 14.

« prisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende
« de cent à cinq cents francs », et nous pensons qu'en
l'absence d'une loi spéciale, c'est en vertu de cet article
que les atteintes portées aux ouvrages dépendant des
lignes télégraphiques et téléphoniques devraient être
réprimées. Bien que l'application de l'article 257 à des
cas de cette espèce ne paraisse pas avoir jamais eu lieu,
sa légitimité ne nous paraît pas douteuse, les ouvrages
dépendant des lignes télégraphiques et téléphoniques
rentrant certainement dans la catégorie des « *autres
objets destinés à l'utilité publique* », qui y sont men-
tionnés.

D'ailleurs, peu d'années après le premier essai de
télégraphie électrique en France, une loi spéciale orga-
nisait tout un ensemble de mesures répressives desti-
nées à assurer le respect et la conservation des lignes.
C'est le décret-loi du 27 décembre 1851, qui est encore
aujourd'hui en vigueur.

Article 2. — « Quiconque aura par imprudence ou
« involontairement commis un fait matériel pouvant
« compromettre le service de la télégraphie électrique,
« quiconque aura dégradé ou détérioré de quelque ma-
« nière que ce soit les appareils des lignes de télégra-
« phie électrique..... sera puni d'une amende de seize
« à trois cents francs..... La contravention sera pour-
« suivie et jugée comme en matière de grande voirie. »

Article 3. — « Quiconque par la rupture des fils, par
« la dégradation des appareils ou par tout autre moyen
« aura volontairement causé l'interruption de la cor-
« respondance télégraphique sera puni d'un emprison-
« nement de trois mois à deux ans et d'une amende de
« cent à mille francs. »

Ces dispositions contiennent une innovation de la plus grande importance. En vertu de l'article 257 du Code pénal les dégradations ou destructions d'ouvrages ne pouvaient être réprimées que comme délits, c'est-à-dire devant les tribunaux correctionnels et seulement lorsqu'elles étaient volontaires. La volonté coupable étant l'un des éléments constitutifs du délit, elles ne pouvaient, en l'absence de cette condition, donner lieu qu'à une action civile en dommages-intérêts (1).

La législation nouvelle établit une distinction entre le cas où les faits de destruction ou de dégradation proviendraient d'imprudence ou de toute autre cause excluant de la part de leur auteur l'intention de nuire et celui où ils seraient volontaires. — Dans le premier cas les faits matériels pouvant compromettre le service de la télégraphie constituent des contraventions qui doivent être poursuivies et jugées comme en matière de grande voirie, dit la loi, c'est-à-dire par le Conseil de

(1) Chauveau et Hélie, t. III, p. 263.

préfecture. Celui-ci prononcera, si la contravention est établie, une amende variant de seize à trois cents francs, sans préjudice bien entendu de la réparation du dommage causé (art. 12 du décret-loi).

Les faits de la deuxième catégorie, au contraire, continuent à être des délits, ils peuvent même, lorsque leur exécution est accompagnée de certaines circonstances aggravantes, prendre la qualité de crimes (art. 4 du décret-loi). Dans ces deux cas la répression en appartient à la juridiction criminelle et les pénalités que la loi lui donne le pouvoir d'appliquer sont fort rigoureuses, car les droits qu'il s'agit de sauvegarder sont d'une extrême importance.

Les particuliers qui, pour soustraire leurs propriétés à la gêne de supporter les ouvrages établis par le service des Postes et Télégraphes, les dégraderaient ou les détruiraient, ne seraient jamais par conséquent de simples contrevenants, mais il n'est pas permis de dire que le délit qui leur serait imputable serait toujours et nécessairement celui en vue duquel a été écrit l'article 3 du décret-loi du 27 décembre 1851. Cet article prévoit en effet le cas *d'interruption de la correspondance télégraphique* par rupture des fils, dégradation des appareils ou tout autre moyen volontaire. Or il se peut que la destruction ou la dégradation des appareils se produise avant que la ligne soit complètement établie, alors que la correspondance télégraphique n'a encore

jamais existé; dans ce cas l'article 3 du décret-loi de 1851 ne sera pas applicable. Il ne le sera pas davantage si les actes de dégradation ou de destruction accomplis sur une ligne en état de fonctionnement n'ont pas eu pour résultat d'interrompre ce fonctionnement; car la tentative de délit n'est, aux termes de l'article 3 du Code pénal, considérée comme délit que dans les cas déterminés par une disposition spéciale de la loi, et la loi est muette sur ce point.

Le Conseil de préfecture devant lequel l'Administration porterait en connaissance de cause, précisément parce qu'ils ne devraient pas tomber sous le coup de l'article 3 du décret-loi de 1851, des faits de la nature de ceux que nous venons d'indiquer, devrait certainement en retenir la connaissance; à défaut des éléments du délit ils réuniraient tout au moins ceux de la contravention qui existe dès qu'un appareil dépendant d'une ligne électrique a été « *dégradé ou détérioré de quelque manière que ce soit* » (art. 2). Mais nous pensons que l'Administration en agissant de la sorte négligerait à tort une arme qui ne lui a pas été enlevée par le décret-loi de 1851 et dont elle peut toujours se servir lorsque celui-ci vient à lui faire défaut, l'article 257 du Code pénal. Qu'une ligne télégraphique soit en état de fonctionnement ou qu'elle soit simplement commencée, aussitôt que les appareils qui en dépendent sont établis, ils sont des objets destinés à l'utilité publique et à ce

titre la protection de l'article 257 du Code pénal leur est due lorsque le décret-loi de 1851 qui édicte des mesures de protection plus énergiques en leur faveur ne peut pas recevoir son application. Ce décret-loi a pour objet de fortifier les garanties dues à certains objets d'utilité publique à cause de leur importance toute spéciale, et ce serait méconnaître l'esprit dans lequel il a été conçu que de vouloir en tirer l'abrogation des mesures à l'insuffisance desquelles il a voulu suppléer, même dans les cas où il n'aurait rien mis à leur place.

Remarquons d'ailleurs que si l'on veut ne considérer les faits de dégradation ou de destruction volontaires, dans le cas où ils échappent aux pénalités édictées par l'article 3 du décret-loi de 1851, que comme des contraventions à l'article 2, l'action publique à laquelle ils donnent naissance sera prescrite au bout d'une année conformément à l'article 640 du Code d'instruction criminelle que la jurisprudence administrative applique aux contraventions de grande voirie (1); tandis que si l'on reconnaît qu'ils peuvent constituer le délit prévu et puni par l'article 257 du Code pénal, leur auteur sera exposé pendant trois ans (art. 637 et 638 du Code d'instruction criminelle) aux peines inscrites dans cet arti-

(1) C. d'État, 23 mai 1884, Lebon, p. 430.

— 8 janvier 1886, Lebon, p. 20.

cle. Mais dans un cas comme dans l'autre l'action civile survivra à l'action publique, en raison de l'imprescriptibilité du domaine public (1).

Nous voyons encore un autre cas dans lequel l'article 257 du Code pénal pourrait être invoqué à défaut de l'article 3 du décret-loi de 1851. C'est lorsque les ouvrages dégradés ou détruits dépendraient d'une ligne électrique appartenant non pas à l'État ou à un concessionnaire de l'État, mais à un département ou à une commune.

Il existe en effet entre les articles 2 et 3 de la loi du 27 décembre 1851 une relation intime; les pénalités prononcées par l'un et par l'autre diffèrent en raison des conditions dans lesquelles est accompli l'acte répréhensible et des conséquences qu'il a obtenues, mais les ouvrages publics pour la protection desquels l'un et l'autre ont été écrits sont absolument les mêmes, ce sont des ouvrages publics dépendant exclusivement d'une ligne de l'État. Nous en trouvons un indice certain dans ces termes de l'article 2 : « La contravention « sera poursuivie et jugée comme en matière de grande « voirie. » C'est parce que les lignes électriques constituent une nouvelle voie de communication dépendant

(1) C. d'État, 4 février 1887, Lebon. p. 122.

— 11 mars 1887, Lebon, p. 227.

— 7 juillet 1893, Lebon, p. 588.

du domaine public de l'État que le législateur les place sous la protection de l'autorité qui a la charge de préserver contre les anticipations et détériorations les voies déjà existantes dépendant du même domaine. Toute voie de communication électrique dépendant d'un domaine public autre que celui de l'État ne pourrait pas bénéficier des dispositions du décret-loi de 1851.

La question se pose de savoir si les dégradations ou destructions d'appareils dépendant des lignes téléphoniques publiques doivent être considérées comme des faits échappant aux pénalités édictées par la loi de 1851 et si par conséquent nous ne devons pas, pour rester fidèles à notre système, reconnaître que les pénalités de l'article 257 leurs sont exclusivement applicables lorsqu'elles ont été commises intentionnellement, et qu'elles ne peuvent donner lieu à aucune répression, en dehors bien entendu de la réparation du dommage, lorsqu'elles proviennent d'un fait auquel l'intention de nuire a été étranger.

On serait tenté de dire qu'en l'absence d'une disposition formelle visant les lignes téléphoniques, qui n'existe pas et pour cause dans le décret-loi de 1851, il est impossible d'appliquer aux dégradations ou détériorations dont elles peuvent être l'objet, des pénalités édictées pour la protection des lignes télégraphiques; que cette extension d'un cas prévu à un cas imprévu d'une disposition pénale serait absolument contraire au

principe en vertu duquel les lois pénales doivent être interprétées restrictivement. C'est dans ce sens que le Conseil de préfecture de la Seine a statué aux dates des 6 mars et 13 novembre 1893 dans une affaire Crété et une affaire Allard, avec ce seul considérant « qu'aucun
« texte de loi ou de règlement n'attribue compétence
« aux conseils de préfecture pour connaître des contra-
« ventions commises sur les lignes téléphoniques. »

Mais un examen plus attentif conduit à reconnaître qu'en faisant une application aussi étroite du décret-loi de 1851 on le restreint en réalité en deça de ses limites normales. Ce décret-loi contient en effet les mesures de répression applicables à toutes les atteintes portées aux appareils de télégraphie existant à l'époque où il a été rendu, aussi bien aux appareils de télégraphie aérienne qu'à ceux de télégraphie électrique. Or ces deux espèces de moyens de communication, bien que portant le nom commun de télégraphe, différaient absolument tant par la nature des signes qu'ils étaient destinés à transmettre que par les procédés de transmission, et il y a aujourd'hui une bien plus grande ressemblance entre les lignes téléphoniques et les lignes de télégraphie électrique qu'il n'y en avait en 1851 entre ces dernières et les lignes du télégraphe aérien de Chappe. Nous dirons plus : il n'existe aucune différence entre une ligne téléphonique et une ligne télégraphique au point de vue des organes extérieurs nécessaires au fonctionnement

de l'une et de l'autre et qui à proprement parler constituent la ligne elle-même. Le seul caractère qui les distingue réside dans les appareils d'émission et de réception placés aux points extrêmes et en dehors de la ligne : les uns émettent ou reçoivent le verbe écrit, les autres le verbe parlé, mais les fils qui servent à la transmission du signe ou de la parole sont les mêmes, et leurs points de contact avec le domaine public ou avec la propriété privée sont pris de la même manière. Il existe entre eux des relations si étroites qu'on voit les fils télégraphiques et les fils téléphonique soutenus par les mêmes poteaux, les mêmes consoles, contenus dans les mêmes canalisations. Refusera-t-on la protection que le décret-loi de 1851 a voulu assurer aux lignes de l'État destinées à la correspondance électrique (qui ne s'exerçait alors que par le télégraphe) à ces lignes de création plus récente qui sont, comme les premières, destinées à l'échange des correspondances par l'électricité, qui sont exposées à subir les mêmes dégradations, les mêmes avaries, uniquement parce que les premières servent à la *télégraphie* et les secondes à la *téléphonie*? le respect des étymologies ne nous paraît pas devoir être poussé aussi loin. Le Conseil d'État a d'ailleurs annulé dans les deux affaires que nous avons rapportées plus haut, les arrêtés du Conseil de préfecture de la Seine. et cela par les motifs suivants :
« Considérant qu'en raison de la généralité des termes

« de l'article précité » (article 2 du décret-loi du 27 décembre 1851) « les dispositions qu'il édicte sont appliquées à tous les appareils destinés à la correspondance par la voie électrique et par suite aux appareils et câbles téléphoniques ; que d'ailleurs tous les textes postérieurs et notamment la loi du 28 juillet 1885 ont assimilé complètement les lignes téléphoniques aux lignes télégraphiques au point de vue de leur établissement, de leur entretien et de leur fonctionnement (1). »

Les Conseils de préfecture ont eu depuis lors à appliquer plus d'une fois cette jurisprudence (2).

(1) C. d'État, 6 mars et 13 novembre 1893 (Jurisprudence des Conseils de préfecture de Léon Garnier. 1894 pages 113 et 197).

(2) Seine, 3 février 96, 23 mars 1896, 23 février 1897, 25 février 1898, 20 mai 1898 (Jurisprudence des Conseils de préfecture. 1897, pages 85 et 144 — 1898, pages 3, 59 et 116.)

CHAPITRE VI

Conséquences de l'établissement illégal sur la propriété privée d'ouvrages dépendant des lignes télégraphiques et téléphoniques.

I^{re} SECTION.

DÉFENSE A UNE ACTION INTENTÉE DEVANT LA JURIDICTION RÉPRESSIVE CONTRE UN PARTICULIER QUI SE SERAIT OPPOSÉ A L'ÉTABLISSEMENT DES OUVRAGES SUR SA PROPRIÉTÉ OU LES AURAIT DÉGRADÉS OU DÉTRUITS.

§ 1. — Dans quels cas la justification de l'illégalité de l'acte par lequel l'établissement des ouvrages a été autorisé serait de nature à enlever le caractère délictueux aux faits d'opposition à leur établissement ou de dégradation ou de destruction.

Si les particuliers sont obligés de subir les dommages qui peuvent être causés à leurs propriétés par l'exécution des travaux publics, ce n'est qu'à la condition que

les travaux qui occasionnent ces dommages aient été régulièrement autorisés, c'est-à-dire par l'autorité compétente et après l'accomplissement des formalités requises. Dans tout autre cas les travaux de l'administration ne seraient considérés que comme de simples voies de fait, et les particuliers qui, pour se soustraire aux dommages pouvant en résulter pour leurs propriétés, s'opposeraient à leur exécution, ne seraient exposés ni aux rigueurs de l'article 471, ni à celles de l'article 438 du Code pénal. — Voilà donc un premier moyen qui s'offre à eux pour éviter les conséquences dommageables d'un travail exécuté dans des conditions irrégulières : s'opposer purement et simplement à son exécution, se laisser dresser procès-verbal par les agents de l'Administration et soutenir devant le tribunal de simple police ou le tribunal correctionnel qui sera appelé à connaître de l'affaire, que ceux-ci étaient sans droit pour procéder aux travaux litigieux. S'ils parviennent à l'établir, ils seront renvoyés des fins de la plainte et obtiendront ainsi satisfaction.

Mais, sans compter que pour faire à l'exécution des travaux une opposition efficace, il serait peut-être nécessaire de recourir contre les agents qui veulent y procéder à des voies de fait qui pourraient être de nature à exposer dans tous les cas leur auteur aux sévérités d'une disposition de la loi répressive, il faudrait

être bien sûr de son droit pour recourir de propos délibéré à un semblable moyen.

Raisonnons-nous de même dans l'hypothèse où un particulier dégraderait ou détruirait les ouvrages déjà établis sur sa propriété par l'administration dans des conditions qu'il estimerait illégales et serait, en raison de ces faits, poursuivi en police correctionnelle en vertu soit de l'article 257 du Code pénal, soit de l'article 3 du décret-loi de 1851?

Ici la question est plus délicate. Si les ouvrages exécutés comme étant d'utilité publique sont en réalité des ouvrages privés et si le propriétaire en fournit la preuve, le juge de simple police ou le tribunal correctionnel ne pourra pas lui infliger les condamnations édictées par la loi pour assurer le respect et la conservation des ouvrages publics.

Mais s'ils ont été exécutés dans un intérêt public et s'il leur manque seulement d'avoir été autorisés régulièrement, il sera le plus souvent sans intérêt de pouvoir faire la preuve de cette irrégularité. Une semblable preuve ne serait en effet de nature à faire disparaître le caractère répréhensible des actes de dégradation ou de destruction, que si les appareils sur lesquels ils ont été accomplis n'avaient pas encore été définitivement incorporés à l'ouvrage public, considéré dans

son ensemble, dont ils doivent constituer une dépendance (1).

§2. — A quelle autorité il appartient d'interpréter l'acte d'autorisation en vertu duquel les travaux sont exécutés, ou d'apprécier sa validité.

Dans les hypothèses où nous nous sommes placés, de poursuites exercées contre des particuliers qui se seraient opposés à l'exécution des travaux de l'administration des Postes et Télégraphes sur leurs propriétés, ou qui auraient dégradé ou détruit les ouvrages établis, la juridiction répressive appelée à se prononcer sur l'existence de la contravention ou du délit sera-t-elle compétente pour apprécier la régularité de l'autorisation des travaux? Il importe en effet, avant d'examiner si la personne poursuivie a accompli les actes qui ont motivé la poursuite exercée contre elle par le ministère public, de savoir tout d'abord si ces actes seraient de nature à constituer une contravention ou un délit, et cette condition ne se rencontrera (en dehors de l'exception que nous avons signalée à la fin du § précédent) que si les ouvrages à l'établissement desquels il a été

(1) *Traité de la Juridiction administrative* de Laferrière, t. II, p. 617.

fait obstacle ou qui ont été détériorés ou détruits, provenaient de travaux régulièrement autorisés.

Nous distinguerons suivant que la poursuite est exercée devant le tribunal de simple police en vertu de l'article 471, § 15 du Code pénal d'une part, et d'autre part devant le tribunal correctionnel en vertu soit des articles 438 ou 257 du Code pénal, soit de l'article 3 du décret-loi du 27 décembre 1851.

Poursuites devant le tribunal de simple police. — Le tribunal de simple police auquel est déférée une contravention à l'arrêté préfectoral, conformément aux dispositions de l'article 471, § 15 du Code pénal, a pleine juridiction pour interpréter cet arrêté ou apprécier sa validité. « La contravention n'existant que si « les règlements ont été faits légalement », dit M. Lafferrière (1), « il en résulte que l'autorité judiciaire appelée à vérifier si la contravention existe est appelée « à vérifier en même temps si le règlement dont la « sanction pénale lui est demandée a une existence légale et une force obligatoire. » Mais remarquons que le droit de l'autorité judiciaire n'existe que parce l'acte administratif qui sert de base à la poursuite est un acte réglementaire, c'est-à-dire suivant l'expression

(1) *Traité de la Juridiction administrative*, t. I, p. 433.

de M. Ducrocq un *acte de législation secondaire*. « De même », dit l'éminent professeur de droit administratif, « que sans atteinte au principe de la séparation des « pouvoirs législatif et exécutif, l'autorité judiciaire a « le droit de reconnaître le caractère législatif de la loi « qu'elle applique, de même sans atteinte au principe « de la séparation des autorités administrative et judiciaire, l'autorité judiciaire a le droit de vérifier la « légalité des règlements administratifs dont l'application lui est demandée (1). » Ce pouvoir de pleine juridiction ne fait d'ailleurs pas obstacle à ce que l'annulation de l'acte d'autorisation pour excès de pouvoirs soit poursuivie dans les cas où cette sorte de recours peut s'exercer; l'annulation prononcée aurait pour effet d'enlever toute base légale à la poursuite (2).

Poursuites devant le tribunal correctionnel. —

Supposons maintenant que le fait d'opposition à l'exécution des travaux ordonnés par un arrêté préfectoral soit poursuivi en police correctionnelle en vertu de l'article 438 du Code pénal. Ici l'arrêté préfectoral n'est plus comme dans le cas précédent le complément nécessaire du texte législatif qui sert de base à la pour-

(1) *Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884*, par M. Ducrocq, pages 30 et 31.

(2) Cass, ch. criminelle, 25 mars 1882. D. P. 82.1.486.

suite; peu importe d'ailleurs qu'il ait ou non le caractère réglementaire, qu'il contienne ou non des prescriptions et des défenses, c'est à un point de vue tout différent qu'il est envisagé.

Dans le premier cas, la poursuite est exercée à raison d'une contravention à un certain acte réglementaire sanctionné par une disposition de la loi pénale; dans le second, elle est motivée par une infraction à une certaine disposition de la loi pénale qui se suffit à elle-même et contient à la fois la détermination complète des éléments du délit et la pénalité qui lui est applicable. Cette opinion ne saurait être ébranlée par la considération qu'elle implique la reconnaissance de droits plus étendus au juge de simple police qu'au tribunal correctionnel, juridiction d'un degré supérieur appelée éventuellement à contrôler et à réformer les décisions de la première. La différence que nous avons reconnue entre le pouvoir de l'une et de l'autre pour apprécier dans deux cas déterminés la valeur d'un même acte administratif, provient uniquement du rôle différent joué par cet acte dans les deux cas. Si la juridiction correctionnelle avait à assurer une sanction à un acte administratif (tel que décret, ou arrêté préfectoral concernant la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer, ou bien arrêté du ministre de l'Intérieur interdisant le territoire français à des étrangers), on devrait lui reconnaître, pour l'interprétation et l'ap-

préciation de la validité de cet acte, la plénitude de juridiction. « Bien qu'aucun texte ne la lui accorde
« comme l'article 471, § 15 l'a fait pour les tribunaux
« de police, les tribunaux correctionnels n'en sont pas
« moins compétents pour résoudre ces questions, non
« qu'ils puissent invoquer par analogie l'article 471,
« § 15, mais parce que ce texte lui-même est plutôt
« déclaratif qu'attributif de compétence et parce que
« le droit qu'il proclame est inhérent à la mission de
« tout tribunal de répression lorsqu'on lui demande de
« procurer une sanction pénale à un acte administra-
« tif (1). »

Mais dans tout autre cas où, pour se prononcer sur l'existence d'une infraction, la juridiction répressive aurait besoin d'être préalablement fixée sur la valeur d'un acte administratif, elle serait incompétente pour résoudre cette première question. Ainsi, s'il y avait doute sur la portée ou sur la validité de l'acte par lequel ont été autorisés les travaux de l'Administration, le tribunal correctionnel devant lequel serait traduit, soit en vertu de l'article 257 du Code pénal soit en vertu de l'article 3 du décret-loi du 27 décembre 1851, un particulier prévenu d'avoir dégradé ou détruit des appa-

(1) Laferrière. *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 581.

reils télégraphiques ou téléphoniques établis sur sa propriété, se trouverait en présence d'une véritable question préjudicielle qu'il n'aurait pas qualité pour trancher. Il pourrait même en être dessaisi par la voie du conflit qui est ouverte pour les cas de cette espèce par l'article 2 de l'ordonnance du 1^{er} juin 1828. « Il ne
« pourra être élevé de conflit », dit cet article, « que dans
« les deux cas suivants : 1^o... ; 2^o lorsque le jugement à
« rendre par le tribunal dépendra d'une question pré-
« judiciaire dont la connaissance appartiendrait à l'au-
« torité administrative en vertu d'une disposition légis-
« lative. Dans ce cas le conflit ne pourra être élevé
« que sur la question préjudicielle. »

Le tribunal correctionnel devant lequel se poserait la question préjudicielle devrait, non pas se déclarer incompétent, mais surseoir à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été tranchée par l'autorité administrative. Il devrait, pensons-nous, impartir au prévenu un certain délai pour se pourvoir afin de faire interpréter l'acte litigieux ou de faire statuer sur sa validité, et faute par celui-ci d'avoir fait les diligences voulues dans le délai imparti, il devrait statuer au fond en admettant que les travaux ont été régulièrement autorisés.

Mais si le prévenu veut user du droit qui lui est réservé de provoquer l'interprétation ou l'annulation de

l'acte dans un certain délai, devant quelle autorité devra-t-il se pourvoir à ces fins?

S'il s'agit de faire interpréter l'acte pour établir par exemple qu'il ne comportait pas l'autorisation d'exécuter les travaux à l'occasion desquels se sont produits les faits qui ont donné lieu à la poursuite, c'est l'auteur même de cet acte, le préfet dans notre espèce, qui sera compétent pour le faire en vertu du principe exprimé dans l'ancien adage : *cujus est condere ejusdem est interpretari*.

Si c'est au contraire sur la validité de l'arrêté préfectoral que porte la question préjudicielle, nous pensons que le prévenu pourra dans tous les cas la soumettre au ministre, supérieur hiérarchique du préfet ; mais il pourra aussi en saisir le Conseil d'État dans la forme et dans les délais que nous indiquerons plus loin. Si l'annulation de l'arrêté est prononcée, le ministère public est désarmé, car le fait qu'il a qualifié de délit est un acte irrépréhensible.

II^e SECTION.

ACTION EN RÉPARATION DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES TRAVAUX EXÉCUTÉS DANS DES CONDITIONS IRRÉGULIÈRES.

§ 1. — La juridiction ordinaire est incompétente pour apprécier la régularité de l'autorisation en vertu de laquelle les travaux sont exécutés.

En dehors de toutes poursuites exercées contre eux soit en simple police soit en police correctionnelle dans les conditions que nous venons d'examiner, les particuliers qui se prétendraient illégalement lésés par les travaux de l'administration des Postes et Télégraphes pourraient introduire devant les tribunaux ordinaires une action tendant à la réparation du préjudice qu'ils ont subi.

Ici encore il peut y avoir lieu soit à l'interprétation de l'acte d'autorisation soit à l'appréciation de sa validité, et dans les deux cas on se trouve en présence

d'une question préjudicielle réservée à l'autorité administrative (1).

Interprétation. — S'il s'agit d'interpréter l'acte d'autorisation, c'est le préfet lui-même ainsi que nous l'avons dit qui aurait qualité pour interpréter son arrêté.

Appréciation de la validité. — Mais il se peut que la régularité seule de l'autorisation soit douteuse, soit que l'on prétende qu'elle émane d'une autorité incompétente, soit qu'émanant de l'autorité compétente elle ait été donnée en dehors des cas prévus par la loi ou n'ait pas été précédée des formalités légales.

Nous pensons que le demandeur pourra porter la question préjudicielle au Conseil d'État sous la forme d'un recours pour excès de pouvoir à raison de l'incompétence, de la violation de la loi ou du vice de forme. Le recours devra être introduit dans le délai de trois mois à partir de la notification de l'arrêté attaqué, conformément aux dispositions de l'article 11 du décret du 22 juillet 1806 qui, d'après la jurisprudence, s'applique aussi bien au cas de recours pour excès de pouvoir qu'à celui de tout autre recours contentieux. M. Lafer-

(1) Tribunal des Conflits, 26 décembre 1874 (Lebon, p. 1038); 13 mars 1880 (Lebon, p. 310); 9 juillet 1879 (Lebon, p. 763).

rière fait observer que le Conseil d'État ne s'est jamais montré très rigoureux dans l'application de la déchéance qui résulte de l'inobserction du délai, mais que néanmoins « depuis qu'il statue comme juridiction souveraine en vertu de la loi de 1872 il hésite davantage « à laisser les parties exercer devant lui un recours « périmé » (1).

Le recours au ministre serait également ouvert à toute époque contre l'arrêté argué d'irrégularité, car il n'existe pas de cause de forclusion pour cette sorte de recours.

D'après la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État, la requête qui serait portée devant lui afin d'annulation pour excès de pouvoirs d'un arrêté préfectoral autorisant l'établissement d'une ligne télégraphique ou téléphonique dans des conditions prétendues illégales, devrait être déclarée non recevable, en raison de ce que le Conseil de préfecture, qui a qualité pour connaître, d'après la loi du 28 juillet 1885, des difficultés se rattachant à l'établissement et à l'entretien de ces lignes, est également compétent pour prononcer sur la légalité de l'arrêté par lequel le Préfet a autorisé les travaux. C'est textuellement dans ces termes que le Conseil d'État a rejeté le 22 février 1895 une requête

(1) Laferrière, *juridiction administrative*, t. II. p. 422.

Dubourg (1), et le 6 mai 1898 une requête Chennetière (2), qui toutes deux tendaient à l'annulation d'arrêtés préfectoraux autorisant sur des propriétés particulières l'installation de fils électriques ou de poteaux dépendant d'une ligne d'intérêt privé. Le système du Conseil d'État nous paraît bien difficile à soutenir. Peut-on admettre en effet en présence des termes de l'art. 10 de la loi du 28 juillet 1885 (« ... Cette indemnité... « sera réglée par le Conseil de préfecture. ») que le Conseil de préfecture soit compétent même pour annuler l'arrêté d'autorisation s'il lui paraît entaché d'illégalité?

Cette jurisprudence est vraisemblablement une conséquence de celle que le Conseil d'État a adoptée depuis un certain nombre d'années en matière d'occupations temporaires. Il admet, en effet, que le Conseil de préfecture est seul compétent, non seulement pour apprécier la validité des arrêtés autorisant l'occupation, mais encore pour les annuler s'il les reconnaît illégaux, et il déclare non recevables, pour ce motif, les recours à fin d'annulation pour excès de pouvoir formés contre ces arrêtés (3). Bien que dans ce cas il soit plus facile de

(1) Lebon, 1895, p. 183.

(2) Lebon, 1898, p. 363.

(3) 6 juin 1879, Lebon, p. 473.

5 août 1881, Lebon, p. 789.

justifier la compétence du Conseil de préfecture, dont la loi du 28 pluviôse an VIII dit d'une façon générale qu'il prononcera sur « ... les demandes et contestations « relatives aux indemnités dues aux particuliers... », le Conseil d'État ne l'a cependant pas toujours admise, et nous préférons son ancienne jurisprudence à celle qui est aujourd'hui en honneur (1).

Supposons que le recours formé pour excès de pouvoirs ne soit l'objet d'aucune fin de non-recevoir et que le Conseil d'État l'examine au fond.

S'il s'agit d'un recours fondé sur l'incompétence ou la violation de la loi, nous ne voyons pas de question qui présente un intérêt particulier relativement à la matière de notre étude.

Mais si l'autorisation est arguée d'illégalité parce qu'elle n'aurait pas été précédée des formalités prescrites par la loi, nous devons nous demander quelles sont les formalités dont l'omission aurait pour résultat de faire annuler l'acte qu'elles auraient dû précéder. Ce sont les formalités prescrites en faveur des intérêts privés et dont l'omission serait de nature à préjudicier au demandeur en annulation.

Dans notre espèce, l'enquête exigée par les articles 6 et 7 de la loi du 28 juillet 1885 a certainement ce ca-

(1) C. d'État, 9 mai 1867, Lebon, p. 477.

— 17 juillet 1874, Lebon, p. 696.

ractère; elle a en effet pour objet de mettre les particuliers intéressés en mesure de faire des observations qui amèneront peut-être l'administration à modifier ses projets primitifs. L'autorisation qui aurait été donnée par le préfet sans l'accomplissement de cette formalité nous paraîtrait devoir être annulée pour vice de forme (1).

§ 2. — Cas dans lequel l'appréciation de la régularité de l'acte d'autorisation ne constituerait pas une question préjudicielle réservée à l'autorité administrative.

Lorsque les travaux de l'Administration sont de ceux qui ne peuvent être exécutés qu'après l'accomplissement des formalités d'expropriation, l'examen de la légalité de l'acte par lequel ils ont été autorisés ne saurait être disjoint de la question principale et devenir l'objet d'une question préjudicielle réservée à l'autorité administrative. En effet, le pouvoir judiciaire qui, depuis la loi de 1810, possède le droit de prononcer l'expropriation et de fixer les indemnités auxquelles elle peut

(1) *Répertoire de Droit administratif*, de Léon Becquet. V^o *Contentieux administratif*, n^o 606.

Laferrière, *Juridiction administrative*, t. II, p. 493 et suivantes.

donner lieu, à une compétence absolue pour reconnaître si, en dehors de l'accomplissement des formalités légales, certains actes de l'administration ne l'auraient pas indirectement réalisée. Un tribunal civil ne portera donc pas atteinte au principe de la séparation des pouvoirs en reconnaissant qu'un propriétaire a été réellement dépossédé par suite d'actes autorisés par un arrêté préfectoral, bien qu'il reconnaisse de la sorte implicitement le caractère illégal de cet arrêté. Aussi, si le conflit vient à être élevé pour dessaisir l'autorité judiciaire, le Tribunal des conflits aura pour mission, non pas de dire à quelle juridiction appartient l'appréciation de la validité de l'arrêté préfectoral, mais quelle juridiction est compétente pour statuer sur le fond du litige, et il ne pourra faire cet arbitrage sans trancher lui-même la question de validité de l'arrêté d'autorisation (1).

§ 3. — Droit pour les tribunaux ordinaires d'ordonner la destruction des ouvrages illégalement établis sur la propriété privée.

Quelle serait, en définitive, la situation du plaideur qui, après avoir parcouru les diverses étapes de la pro-

(1) Trib. des Conflits, 29 novembre 1879 (Lebon, p. 763).

— 27 février 1893 (Lebon, p. 182).

cédure devant la juridiction administrative et en avoir rapporté la déclaration de l'illégalité des travaux exécutés sur sa propriété, serait revenu à son point de départ devant les tribunaux ordinaires? Ceux-ci pourraient-ils ordonner la suppression des ouvrages indûment établis?

Il y a un cas où il ne nous semble pas que ce pouvoir puisse leur être sérieusement contesté, c'est lorsque les ouvrages dont la destruction serait demandée auraient été établis non dans un but d'utilité publique, mais dans un but d'utilité privée.

Mais, en dehors de cette hypothèse, on peut se demander si la destruction d'ouvrages, qui pourraient d'ailleurs être rétablis presque aussitôt par l'Administration après l'accomplissement des formalités précédemment omises, en même temps qu'elle causerait à l'Etat et à la communauté des intérêts qu'il représente un préjudice peut-être considérable, ne donnerait pas au propriétaire une satisfaction purement illusoire. Certains auteurs, tout en reconnaissant, pour l'honneur des principes, le droit absolu des tribunaux à ordonner la destruction des ouvrages établis dans des conditions dont l'illégalité aurait été proclamée par l'autorité administrative, leur conseille néanmoins d'accorder pour la destruction un délai assez long pour que l'Administration puisse accomplir les formalités légales et éviter

les inconvénients d'une mesure aussi rigoureuse (1).

Il nous paraît préférable d'admettre que dès que l'incorporation de l'ouvrage au domaine public peut être considérée comme réalisée, l'intérêt supérieur attaché à la conservation de cet ouvrage s'oppose à ce qu'il y soit porté atteinte dans aucun cas, et que le propriétaire n'a plus droit qu'à une indemnité.

(1) Delalleau, Rendu, Jouselin et Périn, *Traité de l'Expropriation*, t. II, p. 126.

Voy. aussi *Répertoire de Droit administratif*, de Léon Becquet. V^o *Expropriation*, nos 100 et 101.

CHAPITRE VII

Action en réparation des dommages causés par les travaux exécutés dans des conditions régulières.

§ 1. — Procédure inaugurée par la loi du 28 juillet 1885.

Lorsque les travaux d'établissement ou d'entretien ont fait l'objet d'une autorisation régulière, c'est le Conseil de préfecture qui est compétent, sauf recours au Conseil d'État, pour fixer les indemnités qui peuvent être réclamées en raison des dommages auxquels ils ont pu donner lieu. La loi de 1885, en proclamant dans son article 10 la compétence du Conseil de préfecture, fait simplement une application à un cas particulier du principe général établi par les lois des 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807.

Après avoir sur ce point consacré le droit commun en matière de dommages causés par les travaux publics,

le même article 10 y apporte une dérogation en prescrivant (alinéa 3) que « si le Conseil de préfecture croit
« devoir ordonner une expertise, il y sera procédé par
« un seul expert qui sera désigné d'office par le Conseil
« à défaut par les parties de l'avoir nommé d'accord
« dans le délai qui leur sera imparti ». L'article ajoute
« l'expert désigné d'office ne pourra être un agent de
« l'administration. »

A l'époque de la promulgation de la loi relative à l'établissement, à l'entretien et au fonctionnement des lignes télégraphiques et téléphoniques, la procédure devant les Conseils de préfecture était régie par des dispositions éparses dans de nombreuses lois. En ce qui concerne spécialement l'expertise en matière de contentieux des travaux publics, elle était considérée par la jurisprudence comme obligatoire (1), et elle avait lieu dans la forme prescrite par la loi du 16 septembre 1807, c'est-à-dire par trois experts dont deux désignés respectivement par chacune des parties et un troisième par le Conseil de préfecture. Ce dernier pouvait être un agent de l'Administration intéressée dans le litige, et même dans certains cas la désignation de cet agent s'imposait au Conseil de préfecture. Ainsi, d'après l'ar-

(1) Arsène Périer. *Traité des Conseils de préfecture*. Édition de 1884, t. II, n° 640.

ticle 56 de la loi du 16 septembre 1807, le tiers-expert en matière de dommages causés par les extractions et occupations temporaires était de droit l'ingénieur en chef du département.

D'après la loi nouvelle l'expertise est facultative, et lorsqu'elle est ordonnée elle doit être toujours confiée à un expert unique choisi d'accord par les parties ou à défaut désigné d'office par le Conseil de préfecture. L'expert désigné d'office ne peut jamais être un agent de l'Administration. Nous pensons d'ailleurs que la prohibition de l'article 10 ne s'étend pas au delà des agents de l'administration des Postes et Télégraphes et qu'un fonctionnaire quelconque d'une administration étrangère (celle des Ponts et Chaussées par exemple), pourrait valablement être désigné d'office comme expert.

Depuis la loi de 1885, une loi d'ensemble a été promulguée le 22 juillet 1889, sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture. Elle procède du même esprit de simplification et d'équité qui a conduit le législateur de 1885 à modifier, relativement à la matière spéciale dont il s'occupait, les formalités exigées par la législation générale sur les travaux publics. Ainsi, la loi de 1889 a simplifié les formes de l'expertise qui peut être confiée à un seul expert si les parties se mettent d'accord pour le désigner; mais à défaut d'accord, l'expertise ne peut être faite que par trois experts comme sous la loi de 1807, avec cette différence que le

Conseil de préfecture ne peut jamais choisir le sien parmi « les fonctionnaires qui ont exprimé une opinion « dans l'affaire litigieuse ou qui ont pris part aux travaux qui donnent lieu à une réclamation ». (Art. 17 de la loi du 22 juillet 1889.)

L'expertise n'est plus absolument obligatoire comme elle l'était, d'après la jurisprudence, sous la loi de 1807, mais elle n'est pas non plus purement facultative. Le Conseil de préfecture peut toujours l'ordonner, mais il le doit « si elle est demandée par les parties ou par « l'une d'elles pour faire vérifier les faits qui servent « de base à la réclamation ». (Art. 13.)

Ainsi les règles générales de procédure inaugurées par la loi de 1889 ne sont pas, sur les points que nous venons de signaler, les mêmes que la loi de 1885 avait établies pour le cas particulier dont elle traitait. Faut-il en conclure que ces dernières ne sont plus applicables, et que l'article 68 de la loi de 1889 aux termes duquel « sont abrogées les dispositions de la loi et des règlements contraires à la présente loi » les a retranchées du nombre des dispositions législatives en vigueur ? Nous ne le pensons pas. L'objet de la loi de 1885 est absolument spécial, il concerne des litiges qui, très généralement, n'ont pas pour base de gros intérêts ; le caractère de simplicité donné à la procédure à suivre en pareille matière se conçoit donc parfaitement.

La loi de 1889 réalise un progrès, notamment au

point de vue de la simplification des procédures, sur la législation antérieure, c'est incontestable ; mais elle est encore à cet égard inférieure à la loi de 1885 et il n'existe aucune bonne raison pour considérer les règles de procédure contenues dans cette dernière comme abrogées. La loi de 1885 subsiste donc en son entier sous la législation nouvelle avec le caractère exceptionnel qu'elle avait sous la législation précédente.

Il est bien évident, d'ailleurs, que la loi de 1889 est applicable à tous les cas pour lesquels la loi spéciale n'a pas tracé de règles de procédure particulières, et que ses dispositions relatives au constat en cas d'urgence, à l'introduction des instances, aux moyens de vérification autres que l'expertise, au jugement, à la liquidation des dépens, sont applicables aux instances qui ont pour objet le règlement des indemnités pour dommages causés par l'établissement ou l'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques, comme à toute autre instance en réparation de dommages causés par l'exécution des travaux publics.

§ 2. — Du droit à indemnité.

Pour avoir droit à une indemnité il faut justifier d'un préjudice et il faut que ce préjudice, suivant la jurisprudence du Conseil d'État, provienne d'un dommage di-

rect et matériel « *direct*, c'est-à-dire que le travail public
« en soit la cause immédiate et non pas seulement l'oc-
« casion; *matériel* c'est-à-dire qu'il porte physiquement
« atteinte à la propriété, à son mode d'exploitation ou
« à ses accès (1). »

La loi du 28 juillet 1885 a consacré cette jurisprudence, les explications fournies tant à la Chambre des députés qu'au Sénat ne peuvent laisser subsister aucun doute à cet égard. Le projet du Gouvernement contenait une définition des dommages qui pouvaient donner ouverture au droit à indemnité; il les qualifiait de « dommages matériels effectifs (2) », mais la commission d'examen de la Chambre des députés supprima ces mots, et voici les raisons qu'en a données son rapporteur. Après avoir rappelé que d'après la jurisprudence le dommage à réparer doit être direct et matériel, le rapporteur ajoute : « Votre commission ne voit aucun motif de revenir sur ces principes déjà consacrées par la jurisprudence comme par le projet de loi en faveur duquel votre vote est sollicité. Seulement, la majorité de cette commission, contrairement à l'opinion de la minorité et bien que d'accord avec elle sur les prin-

(1) Laferrière. *Juridiction administrative*, t. II, p. 152.

Voy. aussi Aucoc. *Conférences*, t. II, n° 727.

(2) *Journal Officiel*. Ch. *Documents parlementaires*, 1885, t. II, p. 148, *Annexe*, n° 3522 (article 5 du projet).

« cipes que nous venons de rappeler, a pensé qu'il était
« inutile d'ajouter dans le texte même de ladite loi
« aucun qualificatif au mot dommages, qui dans sa gé-
« néralité comprend tout; que ce serait là d'ailleurs
« une véritable superfétation, une sorte de pléonasma
« de nature peut-être à gêner la justice dans sa pléni-
« tude d'appréciation des faits à elle déférés, faits
« essentiellement variables suivant les circonstan-
« ces (1). »

De même le rapporteur de la commission du Sénat
dit expressément qu'elle n'a pas « cherché à définir le
« dommage de nature à donner droit à indemnité
« parce que la jurisprudence du Conseil d'État dans la
« mesure du possible a précisé le sens de cette expres-
« sion et que la commisssion ne considère le dommage
« dont-il s'agit ici que comme l'une des atteintes que
« peut porter à la propriété l'exécution des travaux pu-
« blics en général (2). »

Ces explications nous indiquent dans quel sens doit
être interprété l'article 10 de la loi qui s'exprime ainsi :
« Lorsque des supports ou attaches seront placés à
« l'extérieur des murs et façades ou sur des toits ou

(1) *J. O. Ch. Documents parlementaires*, 1885, t. II, p. 417.
Annexe, n° 3619.

(2) *J. O. Sénat. Documents parlementaires*, 1885, p. 219. *An-
nexe*, n° 207.

« terrasses ou encore lorsque des supports et conduits
« seront posés dans des terrains non clos, il ne sera
« dû au propriétaire d'autre indemnité que celle du
« préjudice résultant des travaux de construction de la
« ligne ou de son entretien. »

On ne saurait, en conséquence, accepter la théorie qui se dégage d'un arrêt rendu par le Conseil d'État à une époque bien antérieure à la loi de 1885 (1) et d'après laquelle le fait d'imposer à un propriétaire l'obligation de supporter sur son immeuble des points d'appui pour une ligne télégraphique, constituerait par lui-même et nécessairement un dommage donnant ouverture au droit à indemnité. Dans l'espèce, le conseil de préfecture, dont le Conseil d'État a maintenu la décision, avait reconnu que l'œuvre pratiquée par l'Administration n'avait pas causé au propriétaire un dommage matériel appréciable, mais il lui avait néanmoins accordé une indemnité en raison de ce qu'il avait dû éprouver dans sa jouissance une gêne et un embarras qui pouvaient avoir une influence préjudiciable à ses intérêts. Le commissaire du gouvernement, M. Aucoc, avait conclu à l'annulation de cet arrêté parce qu'il n'était justifié formellement d'aucune gêne ni d'aucun préjudice, mais le Conseil d'État n'avait pas adopté son avis.

(1) 24 mars 1865. Lebon, page 326.

Un arrêt beaucoup plus récent nous montre que le Conseil d'État a abandonné sa première jurisprudence; il a en effet, le 21 février 1890 (1), rejeté, parmi les chefs d'une réclamation, celui qui tendait à l'allocation d'une indemnité à raison de l'apposition de fils télégraphiques sur le mur d'un immeuble, alors qu'il n'était pas d'ailleurs justifié d'un dommage susceptible de faire obtenir au réclamant une indemnité, c'est-à-dire d'un dommage direct et matériel.

Il est impossible de faire une énumération des dommages qui possèdent ce caractère. C'est aux juges qu'il appartient de dire si dans les espèces qui leur sont soumises le dommage dont la réparation est demandée réunit ou non les conditions voulues.

Remarquons que les dommages qui sont inhérents au passage des lignes télégraphiques ou téléphoniques sur les propriétés privées, présentent cette particularité que, tout en n'étant pas essentiellement temporaires, ils ne sont pas non plus permanents; leur durée est simplement indéfinie. Les ouvrages qui en sont la cause sont établis à demeure par l'Administration, mais les particuliers sur la propriété desquels ils existent ont toujours le moyen de les faire déplacer. Ce droit leur est formellement reconnu par l'article 4 de

(1) Lebon, 1890, p. 209.

la loi du 28 juillet 1885 : «... La pose d'appuis sur les
« murs des façades ou sur les toits des bâtiments ne
« peut faire obstacle au droit du propriétaire de dé-
« molir, réparer ou surélever. La pose de conduits
« dans un terrain ouvert ne fait pas non plus obstacle
« au droit du propriétaire de se clore. Mais le proprié-
« taire devra un mois avant d'entreprendre les travaux
« de démolition, réparation, surélévation ou clôture,
« prévenir l'Administration par lettre chargée adressée
« au directeur des Postes et Télégraphes du départe-
« ment. »

Si le dommage dont l'article 10 prévoit la réparation est le dommage tel qu'il est défini par la jurisprudence, il n'est pas nécessaire, pour qu'il donne ouverture au droit à indemnité, qu'il soit contemporain des travaux. Il suffit que sa cause, à quelque époque qu'il vienne à se manifester, puisse être attribuée avec certitude à leur exécution.

Ainsi, l'ouvrage étant achevé, les dommages qui peuvent provenir de son fonctionnement sont de la compétence du Conseil de préfecture (1). De même ceux qui proviennent de son défaut d'entretien (2). De même

(1) C. d'État, 6 mai 1887, Lebon p. 372. — 22 juillet 1887 (Lebon p. 600) — Trib. des Conflits 28 juillet 1894. (Lebon p. 530.)

(2) Trib. des Conflits 22 avril 1882 et 11 novembre 1882 (Lebon p. 382 et 884) — Cass. civ. 5 mai 1885 (D. P. 85. 1. 339).

encore ceux qui sont causés par un événement de force majeure, mais qui [ne se seraient pas produits si l'ouvrage public n'avait pas existé (1).

Ici se présente une difficulté. L'article 12 de la loi du 28 juillet 1885 spécifie que « les actions en indemnité prévues par l'article 10 seront prescrites par le laps de deux ans à partir du jour où les travaux auront pris fin. » Quel serait donc le sort du particulier qui éprouverait un dommage provenant de l'exécution des travaux de l'administration, mais plus de deux ans après leur achèvement ? Il nous paraît inadmissible, malgré le texte formel de l'article 10, qu'on lui oppose une fin de non recevoir tirée de la prescription. La prescription étant un mode de libération (art. 2219 du Code civil) le laps de temps nécessaire pour la réaliser n'a pu commencer à courir au profit de l'Etat qu'au moment même où sa responsabilité est née, c'est-à-dire au moment où le dommage s'est produit. Ce dommage est la plupart du temps, il est vrai, contemporain de l'exécution des travaux et c'est évidemment sans penser qu'il pouvait n'en être pas toujours ainsi que le législateur a formulé sa pensée dans des termes trop étroits. Suivant le vieil adage *statuit de eo quod plerumque fit*. En assignant comme point de départ

(1) Note de M. Ducrocq sous les arrêts Neveux et Castaing *in fine* (D. P. 85. 3. 34).

au délai de la prescription l'époque à laquelle les travaux auront pris fin, il a voulu sans aucun doute que le particulier intéressé à présenter une réclamation, eût toujours un délai de deux ans au minimum pour le faire utilement.

§ 3. — Action en garantie dirigée contre l'État.

Ce n'est pas seulement le propriétaire de l'immeuble sur lequel sont établis les ouvrages de l'Administration qui est fondé à demander la réparation du dommage que l'exécution des travaux a pu causer à cet immeuble. Si le dommage atteint le locataire lui même, celui-ci a incontestablement un droit personnel à réclamer une indemnité et il peut la demander directement au Conseil de préfecture (1). Mais cette procédure n'est pas la plus naturelle et la plus sûre qui soit à sa disposition.

Lorsque le locataire est troublé dans sa jouissance, l'article 1719 du Code civil, aux termes duquel le bailleur est tenu de faire jouir paisiblement le preneur de la chose louée, lui permet de s'adresser à la juridiction ordinaire pour obtenir de son propriétaire une indemnité ou même la résiliation de son bail, conformément à

(1) Christophle et Auger. *Traité des Trav. pub.* t. II, n° 2282.

l'article 1722. Pourquoi, dans ces conditions, irait-il courir le risque de voir la juridiction administrative lui opposer que le trouble dont il se plaint ne provient pas du fait de l'Administration ou que pour toute autre raison celle-ci n'en peut être déclarée responsable ?

Si le locataire prend ce parti, que nous considérons comme le plus sage, d'introduire devant le Tribunal civil une demande d'indemnité ou de résiliation à raison du trouble apporté à sa jouissance par les travaux de l'Administration, le propriétaire aura un recours en garantie contre l'État, pour le compte duquel les travaux sont exécutés. D'après une règle générale de procédure, c'est le tribunal saisi de la demande principale qui doit connaître de l'action en garantie, mais le principe supérieur de la séparation des pouvoirs a fait admettre que cette règle cesse d'être applicable lorsqu'elle conduirait à soumettre à la juridiction ordinaire des litiges réservés à la juridiction administrative (1). Le propriétaire qui veut faire reporter sur l'État la responsabilité des faits à l'occasion desquels son locataire demande contre lui, soit une indemnité, soit la résiliation de son bail, doit donc agir devant le Conseil de préfecture.

Le Conseil de préfecture pourrait-il statuer sans at-

(1) Trib. des conflits, 18 mai 1877, Lebon, p. 640.

— 26 mai 1894, — 374.

tendre l'issue de l'instance pendante entre le locataire et son propriétaire et par conséquent sans tenir compte, pour la fixation de l'indemnité due par l'État au propriétaire, de l'étendue des condamnations qui peuvent être prononcées contre ce dernier par les tribunaux civils? Le principe de l'indépendance réciproque des juridictions devant lesquelles sont portées respectivement la demande du locataire et celle du propriétaire, paraît conduire à reconnaître que le Conseil de préfecture est parfaitement libre d'apprécier les faits qui servent de base à la demande du propriétaire, sans se soucier de l'appréciation qui peut être faite des mêmes faits par la juridiction ordinaire. Mais on arriverait ainsi à ce résultat absolument inique que le propriétaire pourrait fort bien n'être pas indemnisé ou n'être indemnisé que partiellement du préjudice qu'il aurait souffert. C'est ce qui se produirait si la juridiction administrative lui refusait toute indemnité, ou ne lui accordait qu'une indemnité inférieure au montant des condamnations que lui-même aurait encourues vis-à-vis de son locataire, à raison des faits dont l'Administration serait l'auteur.

Aussi pensons-nous que le propriétaire agira sagement en attendant qu'une condamnation définitive soit prononcée contre lui au profit de son locataire, avant d'introduire devant le Conseil de préfecture une demande en garantie. Il pourra alors prétendre au rem-

boursement intégral de tout ce qu'il aura été ainsi condamné à payer à son locataire, sans préjudice de la réparation des dommages qu'il aurait soufferts personnellement.

Nous irons plus loin, et nous dirons que le Conseil de préfecture devrait attendre le jugement de l'instance pendante entre le locataire et le propriétaire, pour statuer sur la demande récursoire de ce dernier envers l'État. On objectera peut-être que ce système équivaut à rendre les tribunaux ordinaires juges de l'action en garantie, parce que la juridiction administrative se bornerait à substituer l'État au propriétaire comme débiteur du montant des condamnations qu'ils auraient prononcées contre lui. Ce reproche ne serait pas fondé. Nous pensons, au contraire, qu'en procédant comme nous venons de l'indiquer, le Conseil de préfecture procéderait de la seule façon équitable et régulière. Lui seul est compétent pour fixer les indemnités dues par l'État, à raison de l'exécution des travaux publics, c'est entendu; mais dans l'espèce, le préjudice causé par l'État ne peut être évalué abstraction faite du préjudice souffert par le locataire. Le propriétaire, en effet, n'a aucun moyen de refuser le débat auquel il est appelé devant le Tribunal civil par son locataire, par conséquent les condamnations qui peuvent en résulter contre lui, du moment où elles sont prononcées à raison d'un trouble occasionné par des travaux publics,

sont bien à son égard une conséquence directe de ces travaux ; elles donnent exactement la mesure du préjudice qu'ils lui ont causé, et son recours en garantie serait illusoire, s'il ne devait pas lui assurer le dédommagement intégral de la responsabilité qu'il a encourue par le fait de l'État.

Ce n'est pas à dire que le Conseil de préfecture, saisi de la demande en garantie du propriétaire, n'aura pas d'autre mission que de transporter à la charge de l'État la dette liquidée par les tribunaux civils et mise par eux au compte du propriétaire, et d'entériner, pour ainsi dire, leur jugement.

Le Conseil de préfecture devra en premier lieu vérifier si l'indemnité accordée au locataire, et dont le remboursement est demandé par le propriétaire, est uniquement basée sur des dommages imputables à l'État. Ce n'est, en effet, que comme auteur des faits qui ont déterminé la condamnation du propriétaire, que l'État peut être recherché par l'action en garantie. Si donc l'indemnité comprend d'autres éléments de préjudice, le Conseil de préfecture devra, par une ventilation, établir quelle part de l'indemnité est afférente à ces éléments étrangers et il devra mettre le surplus seulement à la charge de l'État.

Il devra aussi s'assurer que le propriétaire, dans sa défense à l'action du locataire, n'a omis aucun moyen de nature à la faire rejeter. Si par exemple il existait un

bail dont une clause ait spécifié qu'aucune demande en diminution de loyer ou en résiliation ne pourrait être intentée contre le bailleur à raison de dommages provenant de l'exécution de travaux publics, et si le propriétaire avait négligé d'opposer à l'action de son locataire cette fin de non-recevoir, c'est à bon droit que le Conseil de préfecture refuserait de tenir compte d'une condamnation que le propriétaire aurait pu éviter. Mais ce n'est qu'une faute lourde, comme celle que nous venons d'indiquer à titre d'exemple, qui pourrait avoir pour conséquence de faire déchoir le propriétaire de son droit de recours contre l'État.

Il ne suffirait pas pour que l'État puisse se soustraire à la garantie, que le propriétaire eût négligé de faire valoir des moyens, peut-être de nature à faire impression sur l'esprit des juges, mais qui n'auraient pas eu nécessairement pour conséquence le rejet total ou partiel de la demande du locataire (1).

L'article 10 de la loi du 28 juillet 1885 nous met de nouveau aux prises avec une difficulté. L'action du locataire contre son propriétaire n'étant soumise à aucune prescription particulière, ne peut se prescrire que par trente ans conformément à l'article 2262 du Code civil,

(1) Conseil d'État, 15 mai 1891, Lebon, p. 405.

— 11 mars 1892, Lebon, p. 281.

— 8 août 1892, Lebon, p. 732.

tandis que l'action en garantie du propriétaire contre l'État, qui en l'absence d'une disposition spéciale aurait la même durée, sera, d'après l'article 10, éteinte au bout de deux ans. Le propriétaire est donc exposé à être condamné à payer une indemnité à son locataire à une époque où il ne lui sera pas possible d'exercer son recours en garantie contre l'État.

Le propriétaire peut prévenir ce danger en introduisant, sans attendre l'expiration du délai de deux ans à partir de l'époque du dommage, une demande d'indemnité devant le Conseil de préfecture et en provoquant l'intervention de son locataire devant cette juridiction, pour voir fixer la part qui peut lui revenir dans l'indemnité prétendue. Les décisions qui interviendront auront ainsi à l'égard du locataire le caractère de chose jugée et le propriétaire sera à l'abri de toute poursuite ultérieure de sa part, à raison des faits qui auront servi de base à sa propre réclamation.

§ 4. — Cas exceptionnels dans lesquels les travaux d'établissement des lignes télégraphiques et téléphoniques seraient de nature à entraîner une dépossession définitive.

L'article 13 de la loi du 28 juillet 1885, prévoyant le cas où il serait nécessaire pour l'établissement des lignes, d'exécuter des travaux de nature à entraîner une

dépossession définitive, dit qu' « il ne pourrait, à défaut d'entente entre l'Administration et les propriétaires, y être procédé que conformément aux lois des 3 mai 1841 et 27 juillet 1870 » ; que, « toutefois l'indemnité le cas échéant sera réglée dans la forme prévue par l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 » c'est-à-dire par un jury de quatre membres au lieu de douze.

Le commentaire consacré à l'article 13 par la circulaire relative à l'application de la loi, se réduit à cette déclaration que « les circonstances qui y sont prévues ne se sont pas produites encore et que s'il devenait nécessaire d'en appliquer les dispositions, des instructions spéciales seraient adressées à l'ingénieur suivant les cas et sur sa demande. »

Ces circonstances ne paraissent pas s'être produites davantage depuis la date de la circulaire ministérielle et il n'est pas vraisemblable qu'elles se présentent jamais. L'Administration des Postes et Télégraphes aura toujours assez de moyens d'assurer le passage des lignes à travers les propriétés privées en se servant de supports ou de canalisations établis dans les conditions prévues par l'article 3 de la loi de 1885, pour n'être jamais forcée de recourir à leur expropriation.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION.	
CHAPITRE I. — Du caractère des travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques	7
§ 1. — Les travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques de l'État sont des travaux publics	7
Lignes télégraphiques	7
Lignes téléphoniques	9
Lignes privées.	13
Lignes publiques autres que celles de l'État . . .	14
§ 2. — Conséquences au point de vue de la détermination de la juridiction compétente pour connaître des dommages qu'ils peuvent causer à la propriété privée, du caractère d'utilité publique des travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques	15
Ce que c'est que le dommage en droit administratif	16

Les dommages provenant des travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques ne sont de la compétence administrative que si ces travaux ont été régulièrement autorisés	20
CHAP. II. — Des formes suivant lesquelles les travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques devaient être autorisés avant la loi du 28 juillet 1885	24
§ 1. — Autorisation relative aux études préalables à l'établissement du projet	24
§ 2. — Autorisation d'exécuter les travaux d'établissement	26
Enquête administrative	36
§ 3. — Autorisation d'exécuter les travaux d'entretien.	40
CHAP. III. — Avant la loi du 28 juillet 1885, l'établissement sur la propriété privée des ouvrages dépendant des lignes télégraphiques et téléphoniques ne pouvait, en général, donner lieu qu'à de simples dommages	43
§ 1. — Cas exceptionnel dans lequel il aurait été nécessaire de recourir à l'expropriation.	48
§ 2. — Système d'après lequel aucun ouvrage dépendant d'une ligne télégraphique ou téléphonique n'aurait pu être établi sur la propriété privée qu'après l'accomplissement des formalités d'expropriation	51
§ 3. — Contrariété entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle du Tribunal des Conflits.	61
CHAP. IV. — Loi du 28 juillet 1885	68

§ I. — Formes inaugurées par la loi du 28 juillet 1885 pour l'autorisation des travaux d'établissement et d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques	72
Études préliminaires.	73
Enquête	75
Travaux neufs.	76
Travaux d'entretien	77
Travaux urgents	78
§ 2. — Propriétés exemptes de la servitude d'utilité publique créée par la loi du 28 juillet 1885.	79

CHAP. V. — Sanction de l'obligation imposée aux particuliers de subir sur leurs propriétés les dommages nécessaires à l'établissement ou à l'entretien des lignes télégraphiques ou téléphoniques.	82
--	----

§ 1. — Opposition à l'exécution des travaux	82
§ 2. — Dégradation ou destruction des ouvrages.	85

CHAP. VI. — Conséquences de l'établissement illégal, sur la propriété privée, d'ouvrages dépendant des lignes télégraphiques et téléphoniques.	96
--	----

1 ^{re} Section. — Défense à une action intentée devant la juridiction répressive contre un particulier qui se serait opposé à l'établissement des ouvrages sur sa propriété ou les aurait dégradés ou détruits.	96
--	----

§ 1. — Dans quels cas la justification de l'illégalité de l'acte par lequel l'établissement des ouvrages a été autorisé serait de nature à enlever le caractère délictueux aux faits d'opposition à leur établissement, ou de dégradation ou de destruction.	96
--	----

	Pages.
§ 2. — A quelle autorité il appartient d'interpréter l'acte d'autorisation en vertu duquel les travaux sont exécutés, ou d'apprécier sa validité.	99
Poursuites devant le tribunal de simple police . . .	100
Poursuites devant le tribunal correctionnel. . .	101
 2 ^e Section. — Action en réparation des dommages causés par les travaux exécutés dans des conditions irrégulières	 406
 § 1. — La juridiction ordinaire est incompétente pour apprécier la régularité de l'autorisation en vertu de laquelle les travaux sont exécutés.	 106
Interprétation	107
Appréciation de la validité	107
 § 2. — Cas dans lequel l'appréciation de la régularité de l'acte d'autorisation ne constituerait pas une question préjudicielle réservée à l'autorité administrative	 111
 § 3. — Droit pour les tribunaux ordinaires d'ordonner la destruction des ouvrages illégalement établis sur la propriété privée	 112
 CHAP. VII. — Action en réparation des dommages causés par les travaux exécutés dans des conditions régulières	 115
§ 1. — Procédure inaugurée par la loi du 28 juillet 1885	115
§ 2. — Du droit à indemnité	119
§ 3. — Action en garantie dirigée contre l'État. . .	126

§ 4. — Cas exceptionnels dans lesquels les travaux d'établissement des lignes télégraphiques et télé- phoniques seraient de nature à entraîner une dé- possession définitive	132
---	-----

Vu par le Président de la Thèse.

Vu

Paris, le 4 mai 1900.

Le Doyen,

E. CHAVEGRIN.

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer.

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

